Exp: 02-013072-0007-CO

Res. Nº 2008-016567

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas y cincuenta y tres minutos del cinco de noviembre del dos mil ocho.

Acción de inconstitucionalidad promovida por Juan Ricardo Fernández Ramírez, mayor, economista, portador de la cédula de identidad número 1-641-299, vecino de Heredia, en su condición personal de consumidor y como Presidente de la Asociación Nacional de Consumidores Libres, contra los artículos 1, 7, 8, 14, 27, 28, 30, 37, 39, 40, 42 incisos a) y b), 45 inciso c) y 47 inciso a) de la Ley N° 8285 denominada "Ley de Creación de la Corporación Arrocera. Intervinieron también en el proceso Farid Beirute Brenes, en representación de la Procuraduría General de la República.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 16:24 horas del 20 de diciembre del 2003 el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 7, 8, 14, 27, 28, 30, 37, 39, 40, 42 incisos a) y b), 45 inciso c) y 47 inciso a) de la Ley N° 8285 denominada "Ley de Creación de la Corporación Arrocera". Alega que: **a)** Las disposiciones impugnadas violan los derechos e intereses económicos del consumidor, los que de conformidad con el artículo 46 Constitucional, el Estado está en obligación de proteger a través de acciones positivas, es decir, de medidas concretas. Dentro de los mecanismos de protección de esos intereses, se encuentra la promoción de la libre competencia que es compatible con las disposiciones contenidas en el párrafo segundo del artículo 46, en el sentido de que el Estado tiene que impedir cualquier práctica o tendencia monopolizadora, tarea que se califica de "interés público". Es así como, de ese artículo deriva, además de la libertad de empresa y la de comercio, el principio de competencia; **b)** Con sustento en las disposiciones impugnadas, CONARROZ surge no como un mecanismo de promoción genuina de los intereses legítimos del productor e industrial o como mecanismo de promoción de la competencia, sino como un oligopolio de productores y de industriales del arroz, dejando de lado el interés económico del consumidor. Así, uno de los objetivos de CONARROZ es mantener o incrementar el ya elevado precio final del arroz, para lo

cual se mantienen altos aranceles salvo en casos de desabastecimiento se obstaculiza la importación por otros medios. El segundo objetivo es evitar que las ganancias de las importaciones vaya a los consumidores, limitando los canales de importación con bajo arancel. Ello se comprueba pues durante los últimos años el precio nacional al consumidor se ha fijado al doble del precio internacional, y como no se produce lo suficiente para cubrir la demanda, siempre se tiene que importar arroz, todo lo cual ha generado pérdidas millonarias para los consumidores; **d)** La inconstitucionalidad se encuentra en cuatro ámbitos distintos, a saber: i) la exclusión del interés del consumidor en la definición del objeto de la Corporación y en la composición de sus órganos; ii) la normativa impugnada consolida un oligopolio en la producción, industria y comercialización del arroz; iii) delegación de potestades exclusivas del Estado en un mero ente público no estatal de interés gremial; iv) imposición parcial al consumidor del costo de financiamiento de la Corporación. En relación con el primer punto, indica que la Asamblea General de la Corporación, órgano superior de ésta, está compuesta en su mayoría por agroindustriales y productores. La representación del Estado es minoritaria. Sin bien en la sentencia que resolvió sobre la consulta de constitucionalidad presentada en relación con esta Ley la Sala indicó que ese artículo por ese solo hecho no resultaba inconstitucional, también indicó que el punto se analizaba en forma marginal pues los consultantes no aportaban mayores argumentos. En ese sentido es preciso señalar que si el ejercicio de potestades que se le confieren a la Corporación Arrocera, entidad pública no estatal, puede dar lugar a decisiones que comprometan el interés económico del consumidor, se estaría violando el párrafo quinto del artículo 46 Constitucional; **e)** De los artículos 37, 39 y 40 de la Ley, se deriva para los industriales y productores de arroz, un poder jurídico para negociar la distribución y comercialización de las importaciones de arroz con los mismos industriales. La exigua representación del Estado, le impide a este proteger los intereses del consumidor al momento de tomar decisiones. En ese sentido, la ausencia de representación de los consumidores en los órganos de la Corporación sumado a las potestades de los industriales y productores, amenaza los intereses económicos de los consumidores, lo que lesiona su derecho de que el Estado proteja sus intereses económicos; **f)** En relación con el segundo aspecto, la consolidación de un monopolio en la producción, industria y comercialización del arroz, el párrafo segundo del artículo 46 dispone que “es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora”. Por ello, los consumidores tienen un derecho subjetivo a que el Estado combata los oligopolios mediante políticas que promuevan la competencia. Al respecto expone los indicadores que demuestran la consolidación del oligopolio en la industria y comercialización del arroz, a saber: i) la representación de

los industriales dentro de la estructura de la Corporación; ii) las barreras de entrada a la industria y al comercio de arroz; iii) el intercambio, coactivo, de información entre productores, industriales e industriales-productores en oligopolio; iv) fijación de precios del Poder Ejecutivo como único mecanismo para la determinación del precio del grano, prescindiendo de la oferta y la demanda. En cuanto al primer aspecto indica que el número tan elevado de representantes de los industriales del arroz contrasta con la total ausencia de representantes de los consumidores, lo que permite que aquellos refuercen la concentración de su poder económico. Para ello, es preciso tener presente también que la industria está concentrada y por lo menos la tercera parte de ella es al mismo tiempo, productora a gran escala de arroz; **g)** Ciertamente los veintitrés o veintidós industriales del arroz no son un monopolio, ni los ocho industriales con doble condición, porque no son un único vendedor, pero el acceso que les garantiza la normativa impugnada en los órganos de la Corporación, permite que se vea reforzada su posición oligopólica. En relación con las barreras de entrada a la industria y al comercio de arroz, los artículos 37 y 39 admiten una barrera de entrada de nuevos industriales que vengan a ampliar las opciones para el consumidor, lejos de promover la entrada de nuevos actores, como obliga el párrafo segundo del artículo 46 de la Constitución. El contenido y los efectos de las normas impugnadas, se traducen en que al no existir espacio para los industriales que no hayan comprado producción nacional en el año arrocero anterior, se restringe la competencia, la libertad de industria y con ello, se afectan los intereses económicos del consumidor, al limitarse la oferta de arroz. El intercambio coactivo de información entre productores, industriales e industriales-productores en oligopolio se observa en los artículos 27, 28, 45 inciso c y 47 inciso a, pues mientras en otros países se sanciona a quien intercambie información con sus competidores, aquí no sólo se autoriza sino que se sanciona a quien no la intercambie. El intercambio de información coactivo entre las empresas productoras e industrializadoras de arroz que establece la ley impugnada, asegura, inconstitucionalmente, el poder de dichas empresas en el mercado para manipular la cantidad de arroz a producir. Y es una práctica monopolizadora. La fijación de precios del Poder Ejecutivo, como único mecanismo para la determinación del precio del grano, prescindiendo de la oferta y demanda. Según el artículo 7 impugnado La fijación regular u ordinaria de precios, mecanismo que en otros tiempos fue clásico para la defensa del consumidor, se estima hoy día constitucionalmente admisible, tan solo frente a supuesto excepcionales y con vigencia temporal. Lejos de optar por generar baja en los aranceles de importación, promover reconversión productiva y demás actos de fomento de la actividad arrocera, se opta por consolidar la ausencia de competencia en el mercado del arroz mediante la fijación continua del precio del

grano. **h)** En relación con el tercer aspecto, se delegan potestades exclusivas del Estado a un mero ente público no estatal de interés marcadamente gremial. Arts. 37, 39 y 40 violan entonces el artículo 50 Constitucional pues sólo el Estado tiene competencia para procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, y no un ente público no estatal de carácter gremial." Y también el párrafo 5 del artículo 46 porque "tales potestades se ejerciten en beneficio de los intereses de los industriales del grano, hace previsible que los consumidores puedan ver afectados sus intereses económicos. **i)** En relación con el cuarto aspecto, se impone al consumidor parte del costo del financiamiento de la Corporación. Se impugnan los artículos 30 y 42 inciso a) y b). El vicio de inconstitucionalidad observado es que la norma impone, legalmente, una contribución obligatoria al consumidor de 1,5% sobre el precio del arroz entregado, limpio y seco, en granza o pilado y de 1,5% sobre el precio del arroz importado de cualquier tipo, dado que al ser trasladados dichos montos al precio final del arroz, será el consumidor el que termine cargando con el costo de una organización ideada alrededor del interés del industrial y productor de arroz. ¿Por qué para financiar a la Corporación, no se cobra un porcentaje sobre la utilidad neta del productor o agroindustrial del arroz?. Por todo lo anterior solicita que se declaren inconstitucionales los artículos impugnados por ser contrarios a la Constitución Política.

2.- A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que deriva del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en tanto está de por medio la defensa de intereses difusos y colectivos.

3.- Por resolución de las trece horas treinta minutos del veinticuatro de abril del dos mil tres (visible a folio 54 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República.

4.- La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 61 a 103. Señala que **a)** SOBRE LA LEGITIMACIÓN DEL ACCIONANTE: Se está frente a un caso típico de intereses difusos (los del consumidor), por lo que la admisión de esta acción resulta conforme al ordenamiento jurídico; **b)** SOBRE EL FONDO: los vicios de inconstitucionalidad alegados por el accionante no tienen fundamento. Existe un error conceptual al señalar que el modelo económico que consagró el Constituyente sólo es compatible con una economía de mercado estricto sensu, pues la realidad de las cosas –tanto la visión del Constituyente como de la Sala Constitucional- es muy distinta, ya que la Carta Fundamental es sumamente abierta, al extremo de que permite diversas variables –economía social de mercado, en la terminología de la

Escuela de Friburgo, economía de mercado estricto sensu y una economía mixta-, siempre y cuando se respeten los contenidos esenciales de las libertades económicas, su núcleo duro, y no se vulneren otros valores, principios y normas constitucionales. Postura que ha sido reconocida tanto por los tribunales nacionales y extranjeros, así como por nuestra doctrina y la externa. **c)** El segundo error conceptual en que incurre el accionante, es que parte de la premisa de que sólo a través de una economía de mercado estricto sensu, que garantice en forma incondicional el principio de libre competencia y las leyes de la oferta, y le imponga al Estado una abstención casi absoluta en el ámbito social y económico, se pueden garantizar los derechos del consumidor. Este modo de plantear las cosas, soslaya el hecho de que a través de la iniciativa pública en la economía, sobre todo mediante la creación de entes públicos, limitaciones a las importaciones y exportaciones por razones de orden público, fijación de precios oficiales, etc., también se pueden garantizar eficazmente esos derechos. Incluso, su predisposición por una de las alternativas entre varias que permite el modelo económico consagrado en la Carta Fundamental, lo lleva a expresar que la fijación de precios, otrora técnica de defensa del consumidor, sólo es constitucionalmente admisible, en nuestros días, cuando se trata de una medida excepcional y de carácter temporal. Como se verá más adelante, esta postura no es conforme con el Derecho de la Constitución. **d)** El tercer yerro que debemos evitar en este análisis, es creer que el principio de libre competencia y, por consiguiente, las leyes de la oferta y la demanda, el principio de acceso al mercado y todos los componentes esenciales de una economía de mercado estricto sensu, se encuentran constitucionalizados. En nuestro medio, tal y como lo veremos más adelante, lo que están constitucionalizadas son las libertades económicas, dentro de las cuales está la libertad de empresa o de comercio, cuyo contenido esencial es muy limitado, de conformidad con la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Incluso, éste, en el voto n.° 4448-02, opinión consultiva, refiriéndose al proyecto de ley que dio origen a la creación de la Corporación Arrocera, señaló que los controles a la actividad arrocera y límites a la competencia no suprimen la libertad de empresa. **e) El derecho del consumidor de que el Estado impida prácticas o tendencias monopolísticas:** Efectivamente existe un deber constitucional sobre el Estado de impedir prácticas o tendencias monopolizadoras. Ahora bien, el accionante parte de la falsa premisa de que con la creación de la Corporación Arrocera, se está creando un oligopolio, cuando en realidad los objetivos y fines de este público no estatal son otros. Dicha Corporación tiene bajo su responsabilidad la protección y promoción de la actividad arrocera nacional, en forma integral: producción agrícola, proceso agroindustrial, comercio local, exportaciones e importaciones. Ahora bien, este tipo de entes son una

respuesta del Estado a la necesidad de conciliar los diversos intereses que existen en una determinada actividad económica, con el propósito de proteger y garantizar el interés público. Los entes públicos no estatales constituyen un importante instrumento para realizar el interés público, cuando en una determinada actividad económica existen diversos intereses. Así lo ha venido haciendo en el Estado en la actividad cafetalera, con la creación del ICAFE; en la actividad cañera, con la creación de LAICA; y, en la actividad arrocera, con el establecimiento de la Corporación Arrocera. Por consiguiente, la creación de este tipo de entes, no tiene, de ninguna manera, como finalidad el constituir un oligopolio; todo lo contrario, su propósito es el crear un justo equilibrio entre los intereses de los productores e industriales que participan de una actividad económica determinada, todo lo cual se engarza dentro del concepto del Estado social de Derecho. **f)** Por otra parte, si se analizan en forma aislada los precios nacionales con los internacionales del arroz, cualquier observador poco precavido podría darle la razón al accionante. Empero, si a la par de esta realidad, se profundiza en el tema de la agricultura en los países desarrollados, se llega a la conclusión de que ese sector primario de la economía se encuentra fuertemente subsidiado en esos países. Así las cosas, la Procuraduría General de la República, respetuosamente, llama la atención de los señores Magistrados, para que además del elemento de juicio que aporta el accionante en relación con el precio nacional versus el precio internacional del arroz, se tome muy en cuenta el hecho de los subsidios y otros beneficios que reciben los agricultores de los países desarrollados, lo cual podría estar distorsionando el precio real de ese producto en el mercado internacional. **g) Exclusión del interés del consumidor en la definición del objetivo de la corporación y en la composición de sus órganos:** El vicio de inconstitucionalidad alegado no existe. En primer lugar, porque del Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) no se desprende como consecuencia lógica de que el consumidor tenga que estar representado en este tipo de entes. Este es un propósito loable, deseable si se quiere; empero, no es una acción que necesariamente deba desarrollar el legislador. Más bien, este tipo de acciones se subsumen dentro de la política legislativa o dentro del concepto de la "discrecionalidad legislativa", lo cual es acorde con la postura que ha asumido el Tribunal Constitucional, en el sentido de que no le corresponde ejercer el control de constitucionalidad sobre criterios de conveniencia o mérito (Véanse los votos n.° 4091-94 y n.° 4448-02). En segundo término, porque la representación del consumidor, en este tipo de entes, no es el único mecanismo con que cuenta el Estado para la protección de sus derechos. En otras palabras, el hecho de que el consumidor no tenga representación en este ente, no significa que haya quedado desprotegido, toda vez que el Estado mantiene incólume sus potestades de

imperio, que le permiten garantizarle sus derechos. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, en voto n.° 4448-02, opinión consultiva, manifestó lo siguiente: *"El hecho de que los consumidores no formen parte de la Corporación, no es sí mismo una violación de sus derechos, como no lo es que no forman parte de otras tantas corporaciones similares que existen en el país. Para examinar exhaustivamente este punto y pronunciarse ya sea en un sentido o en otro, es necesario sopesar aspectos ni siquiera mencionados en la consulta: por ejemplo, cuál es el mayor provecho para el consumidor pero no solo a corto plazo, sino también a mediano y largo plazo, qué políticas dan mayor seguridad alimentaria a los consumidores y si tal seguridad representa o no una ventaja para ellos y otros temas relacionados. La creación de una Corporación como la propuesta no significa por sí misma una desventaja para el consumidor."* **h) Barrera de entrada a la industria y al comercio del arroz:** Existen al menos tres razones para rechazar este argumento. En primer lugar, porque la libertad de comercio o de empresa, en nuestro medio, tiene un contenido limitado. En efecto, el Tribunal Constitucional ha indicado que la libertad de empresa es la facultad que tienen los habitantes de la República para escoger, sin restricciones, la actividad comercial legalmente permitida que más convenga a sus intereses, de manera que, ya en el ejercicio de una actividad, la persona debe someterse a las regulaciones que la ley establece. (Véase, entre otras, la resolución n.° 1019-97). En el caso que nos ocupa, las normas que se impugnan cumplen con los requerimientos constitucionales. En segundo término, el accionante, en lo referente a los numerales 38 y 39 de la Ley n.° 8285, le da a las normas un alcance que no tienen. En efecto, las normas constituyen un mero punto de referencia, una fórmula, para realizar las respectivas distribuciones de arroz en granza entre los industriales. La formula de cálculo para distribuir el arroz en granza entre los industriales no significa la imposibilidad de otros sujetos de participar en esta actividad económica. Este es un aspecto que debe quedar claro en la parte considerativa de la sentencia que dicte el Tribunal. Nuestra postura es conforme con la asumida por la Sala Constitucional, en el voto n.° 4448-02, opinión consultiva, cuando señaló, en forma clara y contundente, lo siguiente: " *En cuanto a los productores, no se establece ningún requisito especial para su ingreso a la Corporación. Para la Sala los requisitos son razonables y no impiden arbitrariamente que quien quiera disfruta de los beneficios de la Corporación se incorpore a ella. La regulación propuesta no suprime la posibilidad de participar a todo el que desee hacerlo. Por aquí, pues, no se crea un* ***MONOPOLIO.*** *En síntesis, la tesis de los recurrentes se asienta en un supuesto que en el considerando se dijo que era inexacto: que solo la Corporación podrá importar arroz." (Lo que resalta y está entre negritas no corresponde al original).* En tercer lugar, tampoco creemos que exista una

barrera al comercio del arroz por el hecho de que el numeral 40 de la Ley n.° 8285 le da **prioridad** a las plantas industrializadotas nacionales para efectos de comercialización del arroz en el país. A nuestro modo de ver, esta prioridad tiene un objetivo constitucional legítimo, cual es: el proteger al productor nacional y, por ende, la actividad arrocera nacional, la cual tiene una serie de beneficios para economía nacional y la paz social del país, toda vez que de ella depende un importante número de costarricenses y sus familias. Además, en vista de la situación de la agricultura en el mercado internacional, donde, como se indicó atrás, los países desarrollados la subsidian en forma generosa, mal haría nuestro país en seguir una política que a la postre implique la quiebra y la desaparición de los grandes, medianos y pequeños agricultores que se dedican a esta actividad, así como la de los industriales. En esta materia, la prudencia, la sabiduría, el buen juicio, indica que, mientras se mantenga la política de subsidios en los países desarrollados a favor de sus agricultores, los países en vía de desarrollo, como es el caso de Costa Rica, no pueden ni deben desproteger a la producción y a la industria nacional. **i) Intercambio, coactivo, de información entre competidores en oligopolio:** El vicio que se alega no existe por varias razones. Los argumentos del accionante serían ciertos, si estuviéramos en un caso donde las relaciones entre productores e industriales, como pareciera ser la tesis de él, se realizan en un mercado libre; empero, este no es el caso. La entrega de información a la Corporación constituye un instrumento idóneo, razonable, necesario y proporcionado para cumplir con el objetivo principal de la corporación: lograr un equilibrio justo entre productores e industriales. En tercer lugar, no es cierto que exista un intercambio de información entre competidores, ya que el destinatario de ésta es la Corporación Arrocera. Por otra parte, en toda su argumentación no precisa cuál valor, principio y norma constitucional se está violando con los preceptos impugnados, por lo que también el supuesto vicio debe ser rechazado. Por último, es importante tener presente, que los preceptos impugnados cumplen a cabalidad con el Derecho de la Constitución, en especial con el numeral 24 y con el voto de la Sala Constitucional, opinión consultiva n.° 4448-02, donde claramente esa Sala citó el antecedente que se encuentra en el voto n.° 13283-01, por lo que este motivo es suficiente para rechazar el vicio alegado. **j) La fijación de precios por parte del Poder Ejecutivo:** No es cierto que el Poder Ejecutivo sólo puede fijar precios oficiales cuando se trata de situaciones excepcionales y temporales. Tal y como se explicó atrás, esta postura no es seguida por el Tribunal Constitucional en nuestro medio, ya que ha admitido la constitucionalidad de esta intervención del Estado en la economía (el voto n.° 6385-2002. Véanse además las siguientes resoluciones: 1441-92, 2757-93, 6157-94, 5587-94, 550-95, 3016-95, 3120-95, 3121-95, 4285-95, 565-99 y 5548-01). **k) Afectación**

de potestades exclusivas del Estado: Del Derecho de la Constitución no se desprende que las potestades públicas deban ser ejercidas por el Estado en forma exclusiva. Bien puede el Estado, crear un ente público y dotarlo de potestades públicas. Más aún, no tendría razón de ser el crear un ente público y no dotarlo de potestades públicas, ya que éstas constituyen los instrumentos necesarios, indispensables, para lograr el fin que le impone el ordenamiento. Nótese que no estamos en presencia de una entidad de naturaleza privada, en cuyo caso la observación del accionante sí tendría razón de ser. Así las cosas, la presencia de potestades públicas en los entes públicos –sean estos estatales o no estatales-, es un presupuesto esencial de su naturaleza, toda vez que constituyen los instrumentos indispensables para alcanzar el fin que les impone el ordenamiento jurídico. De aceptarse la tesis del accionante, caeríamos en el absurdo jurídico de que ningún ente público no estatal podría ejercer una potestad pública, por lo que, en el caso de los Colegios Profesionales, el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de ellos devendría en inconstitucional. En esta dirección, el Tribunal Constitucional, en el voto n.° 4448-02, expresó lo siguiente: *"Alegan también los recurrentes que se le otorgan potestades públicas a un ente público no estatal, en especial la fijación de precios y potestades arancelarias…" "Para la Sala, este tipo de entes no estatales pueden efectivamente ejercer funciones administrativas, por lo que ya de primera entrada el cuestionamiento de los consultantes resulta débil. Si se analiza además la función que se le otorga a la Corporación, se concluirá con mayor razón que la duda de los consultantes carece de fundamento."* En este caso, el Estado, a través de una ley que requiere necesariamente la participación de dos de sus órganos fundamentales, el Poder Legislativo y el Ejecutivo, recurre a una figura organizativa-administrativa, el ente público no estatal, para cumplir con los deberes que se derivan del numeral 50 constitucional, lo que constituye un acto conforme con el Derecho de la Constitución. **I) Financiamiento de la Corporación:** Los artículos de la Ley n.° 8285 que establecen la forma de financiamiento de la Corporación Arrocera no quebrantan los derechos del consumidor ni el principio de igualdad ante las cargas públicas, por la elemental razón de que estamos en presencia de un uso legítimo y razonable de la potestad tributaria. En efecto, la creación de esta contribución parafiscal en nada vulnera los derechos del consumidor o el principio de igualdad ante las cargas públicas (véase el dictamen C-100-2003 de 8 de abril del 2003). Por su parte, el Tribunal Constitucional, siguiendo la doctrina, ha considerado como contribuciones parafiscales aquellas que crean un fondo de naturaleza corporativa, destinadas a alcanzar un fin económico o social de un determinado grupo de personas unidos por intereses comunes (ver voto n.° 4785-93). En otro fallo, el Tribunal Constitucional ha establecido que, dada la finalidad de un

colegio profesional, el pago de un timbre a su favor, es una contribución parafiscal (voto 2243-97). También la Sala Constitucional ha clasificado como una contribución parafiscal, el aporte que deben hacer las cooperativas a CENECOOP para que se utilice en programas educativos y de capacitación del movimiento cooperativo (voto n.° 7339-94). En todos los casos analizados por el Tribunal Constitucional encontramos un denominador común, y es que estamos frente a una contribución que impone coactivamente el Estado para alcanzar un fin económico o social de un grupo de personas que tienen intereses en común (agricultores, profesionales, cooperativistas, trabajadores, etc.)." **II) CONCLUSIÓN:** Así las cosas, consideran que las normas impugnadas no quebrantan el Derecho de la Constitución y recomiendan el rechazo por el fondo de la acción.

5.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 94, 95 y 96 del Boletín Judicial, de los días 19, 20 y 21 de mayo de 2003 (folio 104).

6.- Solicita Marco Manuel Carazo Sánchez, en su calidad de consumidor y Presidente de la Asociación de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de Pérez Zeledón (ASODECUPEZ) (folio105) que se admita su coadyuvancia activa manifestando además: **a)** La inconstitucionalidad por conexidad de los artículos 42 inciso g) y 57, pues con fundamento en los artículos 37 y 57 de la Ley impugnada, el Poder Ejecutivo dictó los decretos 30858-MAG-MEIC-COMEX del 21 de noviembre del 2002, 30867-MAG-MEIC-COMEX-H del 3 de diciembre del 2002 y 30868-MEIC del 3 de diciembre del 2002, donde se crea un subsidio. Así la fijación de los precios máximos de venta en todos los niveles de comercialización del arroz, definida por el Decreto Ejecutivo N° 30868-MEIC del 3 de diciembre del 2002 generan un diferencial como producto del alto monto en que se establece el precio final al consumidor, frente al costo del grano en el mercado mundial y demás costos de transporte, flete y seguro. Si bien es cierto el decreto ejecutivo no. 30868-MEIC reduce el precio final del arroz a los consumidores respecto de la anterior fijación, es lo cierto que tal reducción no refleja la real mejora del precio en el mercado internacional, precisamente con la intención de beneficiar, a costa de los consumidores, a los productores nacionales, quienes tendrán acceso a la llamada “asignación no reembolsable” (subsidio) financiada con el referido sobreprecio final del grano. Así los consumidores pagarán un total de aproximadamente cuatro millones de colones, con el efecto lesivo al interés económico del consumidor; **b)** Las normas impugnadas violentan el artículo 46 Constitucional, porque el Poder Ejecutivo, al fijar el precio del arroz (con fundamento en el artículo 57 legal impugnado) lo hace imponiendo al consumidor, no sólo la carga de asumir los costos de importación e industrialización, así como un margen de

utilidad razonable, sino además impone ilegítimamente la carga económica de un diferencial adicional con el fin legalmente preestablecido de "promover la compra de la producción nacional del grano". Es decir, lejos de velar por el interés económico del consumidor se genera una estructura económica que desplaza el costo del beneficio de los productores nacionales de arroz, a los consumidores. Por su parte, mediante el artículo 42 inciso g) de la ley impugnada se valida el uso de esos recursos financieros como una de las fuentes para financiar una organización de marcado tinte gremial; **c)** Las normas impugnadas violentan el artículo 50 Constitucional, porque no se logra "el más adecuado reparto de la riqueza" porque se impone a los consumidores (que son los más) un financiamiento forzoso de una ayuda pública a los productores de arroz (que son los menos), se distribuye esa contribución bajo criterios irrazonables, pues son los productores más grandes, los más poderosos económicamente quienes más perciben. La cláusula del Estado Social de Derecho es válida siempre y cuando se protejan los derechos económicos de los consumidores y se adecue al mejor reparto de la riqueza; **d)** Las normas impugnadas violentan el principio de reserva legal, porque se valida la posibilidad de que la fijación del precio final del arroz se haga en función, no de la generación de un precio razonable y justo para el consumidor, sino más bien, en función de la necesidad de financiamiento de una entidad gremial. Por esta vía se impone al consumidor una contribución forzosa, lo cual equivale al establecimiento de un impuesto, en claro quebranto del procedimiento legítimo que al efecto prevee el artículo 121.13) de la Constitución Política, es decir, la garantía de reserva legal en materia tributaria. Solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos impugnados por el accionante y además el 42 inciso g) y 57 de la misma ley.

7.- Solicita Juan Agustín Navarro Jiménez, en su calidad de Presidente de la Junta Directiva de la Corporación Arrocera Nacional (folio 115) que se admita su coadyuvancia pasiva manifestando que: **a)** Su representada "Conarroz" es una entidad que asocia y protege tanto al sector productivo como al sector arrocero costarricense, por lo que tienen un interés legítimo directo en la presente acción, por los efectos que tendría sobre la actividad arrocera nacional; **b)** <u>En cuanto al argumento de la exclusión del interés del consumidor</u> en la definición del objeto de la Corporación y en la composición de sus órganos, ese tema ya fue conocido por la Sala Constitucional voto n°4448-2002 donde se dijo que la no representación de los consumidores en los órganos de Conarroz no genera vicio de inconstitucionalidad, pues éstos tampoco tienen representación en otras corporaciones de naturaleza similar. Además la existencia de Conarroz no significa por sí misma una desventaja para los consumidores y el accionante no establece ninguna argumentación valedera o de peso para variar el criterio que en relación a este punto ya fue planteado; **c)** <u>En cuanto al</u>

argumento que se consolida un oligopolio en la producción, industria y comercialización del arroz, tema también tratado en el mencionado voto n°4448-2002 estableciéndose que no se configura ningún monopolio ni violación al artículo 46 Constitucional. En relación con la representación de los industriales dentro de la estructura de la corporación se reconoce que el número de industriales y de industriales productores no constituyen de por sí ningún tipo de monopolio, además no existe ningún registro de ello; asimismo no existe ningún tipo de concentración de poder o facultades decisorias en el sector agroindustrial. En relación con las barreras de entrada a la industria y el comercio, tales barreras no existen pues no hay impedimento alguno para que cualquier interesado importe o comercialice arroz; además Conarroz no es per se una importadora de arroz ni participa del mercado en esa condición, pues ello sólo lo hace de forma excepcional bajo condiciones de desabasto nacional. La distribución que se realiza en la industria planteada en el artículo 40 es con el fin de proteger la producción nacional y asegurar la existencia del grano y la seguridad alimentaria de la población costarricense; todo lo cual fue ya analizado en el mismo voto anterior mencionado. Sobre el intercambio coactivo de información entre productores, industriales e industriales productores en oligopolio, las regulaciones establecidas en los artículos 27, 28, 45 inciso c) y 47 inciso a) no están referidas al intercambio de información entre productores e industriales, sino a la información que debe ser brindada a Conarroz para que ésta pueda cumplir con los fines y objetivos impuestos por la ley, pues gracias a ello y el accionar del Poder Ejecutivo se ha logrado impedir la escasez del grano en el mercado en beneficio de los consumidores; además Conarroz es un ente público no estatal que como tal forma parte de la Administración Pública (según el mismo voto 04448-2002) y esa no es información de carácter privilegiado. En relación con la fijación de precios del Poder Ejecutivo como mecanismo para la determinación del precio del grano, nuevamente el accionante parte de un precepto erróneo pues el artículo 7 no establece ninguna competencia a Conarroz para la fijación de los precios, sino que ello es competencia del Poder Ejecutivo, al respecto la resolución 06385-2002 estableció la competencia del Poder Ejecutivo para intervenir en la economía y fijar precios (ver también votos n° 7022-94, 6157-94, 5584-94, el voto de la Sala Primera n°230-F-91). **d)** En cuanto a la delegación de potestades exclusivas del Estado establecidas en el artículo 50 Constitucional ya el mismo voto n°04448-2002 estableció que este tipo de entes no estatales pueden efectivamente ejercer funciones administrativas, además más que una potestad, Conarroz está totalmente supeditada a las determinaciones del Poder Ejecutivo y se convierte en su obligado colaborador para cumplir con el objetivo público en aplicación del principio de seguridad alimentaria, de abastecer de arroz el

consumo de la población costarricense, o sea en el fondo en beneficio de los intereses de los consumidores. **e)** En cuanto a la imposición al consumidor del costo de financiamiento de la Corporación, la accionante realiza su argumento bajo el supuesto de que los montos mencionados en el artículo 30 y 42 inciso a) y b) serán trasladados al consumidor y que por tanto el consumidor estaría financiando a Conarroz, pero este argumento queda ayuno de toda prueba pues no existe prueba de tal traslado; además en una situación similar a la planteada mediante el voto n°7675-2002 se indicó que estas contribuciones tienen fines sociales y de interés público pues están impuestas y relacionadas en beneficio de la actividad agrícola o agropecuaria del país, la cual es de interés público y de arraigo constitucional. **g)** Consideraciones finales, la mayoría de toda la argumentación objeto de la presente acción ya fue analizada y rechazada por la Sala Constitucional. Lo que debe saber el consumidor es que los precios internacionales subsidiados no son sostenibles y se mantendrán mientras se logra el objetivo de dominar el mercado, pues una vez que los países compradores se hayan engolosinado con el espejismo de productos baratos, los precios subirán, y los países pobres no tendrán con qué comprarlos ni cómo producirlos pues se habrá desmantelado su aparato productivo. **h)** En cuanto a la legitimación del accionante, la asociación accionante en lugar de proteger los intereses de los consumidores nacionales violentan la seguridad alimentaria de los costarricenses y quebrantan los derechos de los consumidores que ellos dicen proteger. Así las cosas al no existir congruencia entre el supuesto de legitimación que se invoca y la situación del promoverte, lo procedente es rechazar de plano la acción. Solicitan el rechazo en todos sus extremos de la acción interpuesta, y que se de audiencia al Ministerio de Economía y al Ministerio de Ganadería.

8.- Solicita Emilio Rodríguez Pacheco, en su calidad de productor de arroz (folio 175) que se admita su coadyuvancia pasiva manifestando que es un pequeño productor de arroz en el área de Bagatzi que se encuentra asociado a Conarroz, y siendo que la acción afecta los intereses de pequeños productores, podrían perder la protección y beneficios que la ley impugnada les brinda. Indica que no comparte ninguno de los argumentos planteados por el accionante por cuanto están fundados en erróneas interpretaciones de las disposiciones legales. Se refiere a cada uno de ellos de la misma manera y con argumentos similares a los planteados por el representante de Conarroz.

9.- Solicita Dalia Obando Jiménez, en su calidad de Gerente de la Cooperativa de Servicios Agropecuarios de Bagatzi R.L (folio 187) que se admita su coadyuvancia pasiva manifestando que su representada es una cooperativa productora de arroz en la zona de Guanacasnte en el área de Bagaces. Indica que no comparte ninguno de

los argumentos planteados por el accionante por cuanto están fundados en erróneas interpretaciones de las disposiciones legales. Se refiere a cada uno de ellos de la misma manera y con argumentos similares a los planteados por el representante de Conarroz.

10.- Solicita Rolando Brenes Morales, en su calidad de Presidente de la Asociación Nacional de Industriales del Sector Arrocero (folio 199) que se acepte su coadyuvancia sobre la improcedencia parcial de la presente acción y a ampliar los motivos de inconstitucionalidad que les interesa. Manifiesta que: **a)** El único punto que consideran inconstitucional está referido a los artículos 8 y 14 de la ley en cuestión, al darle un menor número de representantes a los industriales que a los productores de arroz, cuando las cargas establecidas en el artículo 30 establece cargas iguales a los industriales y a los productores de arroz. Con esta situación sí se le causa un perjuicio directo a la industria, ya que en ausencia de los representantes gubernamentales quedan a la merced del sector productor en cualquier tipo de decisiones, que sí les pueden afectar directamente como miembros de la Conarroz. En este caso queda claro que existe una limitación desproporcional e irrazonable a los derechos de los industriales del arroz, lo cual atentaría de manera implacable contra los derechos establecidos en los artículos 33, 50 y 74 de nuestra Constitución Política. **b)** Al igual que la Procuraduría consideran que es importante plantear las bases conceptuales sobre las que debe moverse el presente análisis, pues no se deben dejar de lado conceptos tales como economía social de mercado, y Estado social de Derecho, ni que disposiciones contenidas en los artículos 28, 50 y 74 limitan el derecho de los consumidores (ver al respecto la resolución 550-95) 7090-98, 6862-98, 3449-96. **c)** Sobre la exclusión del interés del consumidor ya esta Sala se pronunció en la resolución n°4448-02, además debe tenerse en cuenta que no es Conarroz quien fija los precios, sino que es el Meic. La accionante pretende hacer creer a este alto tribunal que todo debe ser regido bajo las reglas del libre mercado, dejando de lado que el arroz importado de Estados Unidos se encuentra fuertemente subsidiado –de ahí los precios bajos- y que el Estado de Costa Rica tiene el derecho de fomentar la producción del grano en nuestro territorio. **d)** No existe ninguna tendencia a establecer un monopolio, lo que la ley hace es fortalecer un sector productivo del país, y si se llegaren a dar prácticas de índole monopolística para eso el legislador creó la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. **e)** Sobre el tema de la delegación de potestades del Estado a un mero ente público no estatal de interés gremial ya esta Sala se pronunció en la consulta al proyecto de ley. Por último, sobre el tema de imposición parcial al consumidor del costo del financiamiento de la Conarroz se pliegan en su totalidad al criterio esgrimido por la Procuraduría General

de la República. Solicita que se declare sin lugar las inconstitucionalidades planteadas por la accionante y se declare con lugar las inconstitucionalidades aducidas por su representada en cuanto a los artículos 8 y 14 de la ley en cuestión.

11.- Mediante resolución de las 08:20 horas del 18 de junio del 2003 se admiten las coadyuvancias activas formuladas por la Asociación de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de Pérez Zeledón (ASODECUPEZ), así como las coadyuvancias pasivas formuladas por la Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ). Emilio Rodríguez Pacheco, la Cooperativa de Servicios Agropecuarios de Bagatzi R.L, y la coadyuvancia activa y pasiva presentada por la Asociación Nacional de Industriales del Sector Arrocero, por ostentar cada uno un interés legítimo en el asunto (folio 215).

12.- Mediante resolución de las 13:25 hora del 28 de agosto del 2003 se tuvo por contestada la audiencia conferida a la Procuraduría General de la República (folio 228).

13.- Mediante escritos que corren a los folios 229 y 230 solicitan audiencia al Magistrado Instructor, el señor Walter Ruiz Valverde, en su calidad de Viceministro de Agricultura y Ganadería y el señor accionante Juan Ricardo Fernández Ramírez respectivamente.

14.- Mediante escritos que corren agregados a los folios 231 al 255 varias personas que se dicen agricultores y pequeños productores de arroz, cuyos nombres en algunos casos son ilegibles, solicitan a esta Sala Constitucional rechazar la acción de inconsttiucionalidad interpuesta, pues afirman que la declaratoria de inconstitucionalidad no sólo dejaría desprotegidos a los pequeños productores arroceros sino que dañaría la seguridad alimentaria nacional, en la medida en que se verían obligados a dejar de producir arroz a nivel nacional.

15.- El accionante, Juan Ricardo Fernández Ramírez, mediante escrito que corre del folio 256 al 335 aporta prueba que, según su dicho, evidencia la repartición de la asignación no reembolsable de los artículos 37, 42 inciso g) y 57 de la ley en cuestión. Manifiesta que con posterioridad a la promulgación de la ley en cuestión se dictaron dos decretos ejecutivos, uno de ellos el nº30867-MAG-MEIC-COMEX-H del 3 de diciembre del 2002 dispuso ciertas reglas de distribución de un subsidio denominado “asignación no reembolsable” en beneficio de los productores del arroz, con cargo del Presupuesto Nacional, situación que se previó como transitoria mientras se tramitaba la norma legal. De la prueba que aportan dice que se demuestra la inconstitucionalidad del subsidio fundando en las normas legales impugnadas pues estas normas además de que posibilitan y fomentan una tendencia monopolizadora contraria al interés público y en detrimento de los intereses económicos de los consumidores, lejos de

procurar el “más adecuado reparto de la riqueza” ocasionan un inadecuado reparto de la riqueza en la medida en que la carga que se le impone al consumidor de arroz termina siendo percibida por los productores que menos necesidad tienen. Así afirman que la normativa impugnada es técnicamente irrazonable, no sólo por generar mayores beneficios a quienes menos los requieren, sino por ignorar los perjuicios causados a los intereses económicos de los consumidores de arroz, razones que hacen imposible la realización del fin público previsto en el artículo 50 constitucional. Según el gráfico aportado sobre la distribución de dicho subsidio, mientras el 83,66% de los productores de arroz recibió menos de $3.500 cada uno, el 0,46% que representa a cinco productores de arroz recibió más de $100.000 cada uno; siendo que esos cinco productores recibieron en total el 24,59% del total de los fondos (uno de ellos el 11% del total de los fondos).

16.- Manifiesta Walter Ruiz Valverde, en su calidad de Viceministro de Agricultura y Ganadería mediante escrito que corre al folio 337 que reviste vital importancia para el sector agropecuario nacional y para el sector arrocero la decisión que en definitiva emita esta Sala Constitucional, por lo que insta a la pronta resolución.

17.- Manifiesta Rodolfo Coto Pacheco, en su calidad de Ministro de Agricultura y Ganadería mediante escrito que corre al folio 339 que reviste vital importancia para el sector agropecuario nacional y para el sector arrocero la decisión que en definitiva emita esta Sala Constitucional, por lo que insta a la pronta resolución.

18.- Manifiesta Lorena Alfaro Rojas, en su calidad de Directora Ejecutiva de la Corporación Arrocera Nacional mediante escrito que corre al folio 341 que reviste vital importancia para el sector agropecuario nacional y para el sector arrocero la decisión que en definitiva emita esta Sala Constitucional, por lo que insta a la pronta resolución.

19.- El accionante, Juan Ricardo Fernández Ramírez, mediante escrito que corre del folio 355 al 485 aporta prueba que, según su dicho, evidencia los efectos inconstitucionales de los artículos impugnados. Al respecto aportan el informe emitido por la Contraloría General de la República que surgió luego de que presentaran varias denuncias, informe denominado “Informe sobre los resultados obtenidos en el estudio especial acerca de la gestión de la Corporación Arrocera Nacional” nº DFOE-AM-16/2004 del 6 de agosto del 2004 donde se refuerzan cada uno de los argumentos de inconstitucionalidad esgrimidos, tales como que: el esquema de representación gubernamental en la Junta Directiva de la Corporación no permite un equilibrio entre los diferentes actores del sector, el subsidio establecido en los decretos impugnados en la vía de amparo es inconstitucional al reflejar la concentración oligopólica existente en el sector, el precio del arroz fue calculado incluyendo rubros absolutamente improcedentes dado que se reconoció al industrial el costo de secado de arroz que al

importarse ya estaba seco y la carga financiera por el almacenamiento del arroz que no correspondía almacenar, Conarroz ente público no estatal de marcado interés gremial invade inconstitucionalmente una potestad exclusiva y excluyente del Estado (el más adecuado reparto de la riqueza), la estructura de la Conarroz se dirige a beneficiar a unos pocos poderosos productores-industriales del arroz y por ello a reforzar una tendencia monopolizadora indeseable por el constituyente.

20.- Manifiesta Agustín Navarro, en su calidad de Presidente de la Junta Directiva de la Corporación Arrocera Nacional, mediante escrito que corre al folio 486 que luego de haber desvirtuado, tanto Conarroz como la Procuraduría General de la República, en forma total los argumentos y supuestos vicios de inconstitucionalidad alegadas por la accionante y después de haber cumplido los requisitos de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, solicitan convocar a una audiencia oral a fin de que las partes formulen las conclusiones previo a la sentencia.

21.- Solicitan los abogados directores de la Corporación Arrocera Nacional, Carlos Vargas Pizarro y Luis Dobles Ramírez (folio 490) una audiencia con el Magistrado Instructor. El Magistrado Instructor responde la solicitud anterior (folio 491) indicando que realice las manifestaciones por escrito.

22.- Se solicita al Magistrado Instructor, mediante escrito que corre al folio 493, una audiencia a los representantes de la Junta Directiva de la Corporación Arrocera Nacional. Igualmente, el Magistrado Instructor responde la solicitud anterior (folio 496) indicando que realice las manifestaciones por escrito.

23.- Solicitan varios productores arroceros, mediante escrito que corre al folio 503, al Magistrado Instructor, una audiencia oral y pública que les permita expresar de viva voz los razonamientos que respaldan su posición.

24.- Manifiestan, Oscar Campos Chavarría y Ana Lorena Alfaro Rojas, en su calidad de Presidente de la Junta Directiva y Directora Ejecutiva a.i de la Corporación Arrocera nacional (CONARROZ) que se proceda a dictar la resolución de fondo rechazando la acción en todos sus extremos (folio 513).

25.- Solicita Javier García Martínez, en su calidad de Director Ejecutivo de CONARROZ (folio 528) que ya han pasado tres meses desde que se reunieron con el Magistrado Instructor, el cual les indicó que esta acción se estaría votando en los próximos tres meses.

26.- Solicita Oscar Campos Chavarría, en su calidad de Presidente de la Junta Directiva de CONARROZ (folio 529) una pronta resolución a la acción en cuestión.

27.- Aporta María Lourdes Echandi Guardián, en su calidad de Apoderada Especial Judicial de la Asociación Nacional de Consumidores Libres (folio 531) un extracto del XI Informe del Estado de La Nación donde se asocia la asignación no

reembolsable a los arroceros con casos de corrupción. Posteriormente mediante escrito que corre al folio 537 aporta dos informes de la Defensoría de los Habitantes donde se comprueba la alta concentración económica en el sector arrocero, la afectación de los intereses económicos del consumidor por el sistema de importación a través del CNP y la afectación a los intereses económicos del consumidor por la fijación de precios del grano por el MEIC. Asimismo, posteriormente aporta mediante escrito que corre al folio 592 un informe de la Comisión para Promover la Competencia sobre el proyecto de ley de Creación de la Corporación Arrocera donde se dice que se comprueba cómo la coordinación para fijar los precios tiene un efecto similar al monopolio, el indebido intercambio de información entre agentes competidores, la adjudicación de cuotas para la compra y venta de arroz como barrera de entrada al comercio, la afectación al proceso de competencia y libre concurrencia y a los intereses del consumidor del arroz.

28.- Solicitan al Magistrado Instructor, Manuel Martínez Sequeira en su calidad de Gerente de División, Silvia María Chanto Castro en su calidad de Gerente Asociada y Jainse Marín Jiménez en su calidad de Suplente Organo Decisor, todos de la División de Asesoría y Gestión Jurídica de la Contraloría General de la República (folio 605) que se resuelva la acción en cuestión pues en esa División se tramitan dos procedimientos administrativos sancionatorios donde se cuestiona la competencia de ese órgano contralor y son precisamente las normas cuestionadas las que permiten fiscalizar los fondos de Conarroz.

29.- Hacen constar los abogados Luis Gerardo Dobles Ramírez y Carlos Cargas Pizarro que renuncian a la dirección profesional del presente asunto (folio 606).

30.- Mediante resolución de las once horas y dieciséis minutos del once de abril del dos mil siete, el Magistrado Instructor como prueba para mejor resolver le confiere audiencia a las siguientes autoridades públicas: AL MINISTRO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMERCIO, A LA COMISIÓN PARA PROMOVER LA COMPETENCIA, A LA COMISIÓN NACIONAL DEL CONSUMIDOR, Y A LA CONTRALORA GENERAL DE LA REPÚBLICA para que se manifiesten sobre los alegatos de la accionante, quien impugna los artículos 1, 7, 8, 14, 27, 28, 30, 37, 39, 40, 42 incisos a) y b), 45 inciso c) y 47 inciso a) de la Ley N° 8285 “Ley de Creación de la Corporación Arrocera” pues considera que se violenta el derecho de protección de los intereses económicos del consumidor y el derecho del consumidor a que el Estado impida prácticas o tendencias monopolizadoras. Indicándoles que las consideraciones que tengan a bien realizar respecto de lo alegatos anteriores deben presentarse dentro de los QUINCE DIAS siguientes a la notificación de este pronunciamiento (folio 607).

31.- Sobre la prueba anterior informa PABLO CARNEVALE POLINI, en su calidad de Presidente de la Comisión para promover la Competencia (folio 615) que: **a)** La normativa impugnada resulta contraria al Derecho Constitucional al vulnerar varios parámetros constitucionales, en especial en lo que compete a la tutela del derecho de defensa de la libre competencia y concurrencia de agentes económicos, y cuyo fundamento está plasmado en el artículo 46 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor n°7472; **b)** Efectivamente la normativa impugnada se encuentra en oposición al proceso de competencia y libre concurrencia, y al cometido de protección del bienestar del consumidor. En este sentido el espíritu de la Ley de CONARROZ responde aun interés gremial particular o individual que se sobrepone al interés general, lo que no es coherente con el mandato constitucional. CONARROZ favorece la actuación monopolista, precisamente lo que la Constitución no quiere cuando se prohíbe el establecimiento de monopolios y establece un procedimiento excepcional para la creación de monopolios estatales. El marco regulatorio ha facilitado que CONARROZ se comporte como un monopolio privado en el ejercicio de la actividad que ha desarrollado y por la forma en que opera esa institución, básicamente en el sector arrocero no existe competencia alguna; **c)** Las normas impugnadas de la Ley de CONARROZ con contrarias a los principios de libre competencia, principio de legalidad. La libre competencia debe ser defendida por sí misma, como elemento o factor fundamental del orden público económico en las economías de mercado, pues el atentar contra la libre competencia pone en peligro el ejercicio de la libertad económica. Una situación permanente que determina que el sector arrocero goce de excepciones para que no exista competencia, altera el libre mercado y perjudica gravemente el funcionamiento del sistema económico en general en detrimento de la libertad de elección del consumidor. Esa Comisión se ha manifestado en total desacuerdo desde que la Ley de CONARROZ entró a la corriente legislativa; **d)** El contenido de las normas de la Ley de CONARROZ, en particular las normas impugnadas resultan contraproducentes a los fines del artículo 46 Constitucional porque: 1. El marco regulatorio establece un monopolio legal cuya figura limita el acceso de otros agentes económicos y fomenta la incompetencia e ineficiencia del sector. 2. Posibilita la actuación de un órgano integrado por agentes económicos competidores entre sí, que permite el intercambio de información y hasta posibles sanciones si no hay ese intercambio. 3. La fijación de precios establecida en la ley carece de justificación, serían las fuerzas del mercado mediante los mecanismos de oferta y demanda los que deberían privar en la conformación de los precios en el mercado del arroz y no otros mecanismos. 4. Las autorizaciones para importar o

comercializar productos carecen de fundamento, si no se establecen claramente los parámetros y los criterios técnicos por los cuales se requiera la medida. 5. El establecer cuotas de importación limita la posibilidad de negociación de los agentes económicos que conlleva una restricción a las fuerzas de oferta y demanda, por lo que las regulaciones de la Ley de CONARROZ resultan discriminatorias para el mercado, violentando los principios de libre competencia, igualdad y comercio. 6 Se establecen procedimientos de compra estándar de producto que tienden a ser barreras de entrada para los mismos afiliados a CONARROZ como para terceros que estén interesados en el mercado. 7. La aplicación de las normas impugnadas difícilmente consideran de manera transparente y equitativa los intereses de todos los actores del mercado: industriales, productores, consumidores nacionales, entre otros.

32.- Sobre la prueba anterior informa ROCIO AGUILAR MONTOYA, en su calidad de Contralora General de la República (folio 633) que: **a)** Estima que la acción resulta admisible pues estamos en presencia de intereses difusos; **b)** Consideran de interés contar con una visión integral de la situación de la CONARROZ y específicamente de las debilidades e irregularidades que fueron detectadas por ese órgano contralor; **c)** La falta de consideración expresa de la defensa de los intereses económicos del consumidor en la definición del objetivo perseguido por un ente público estatal como es la CONARROZ no implica per se la configuración de quebranto constitucional. En todo caso, como parte de ese objetivo es fomentar los niveles de competitividad, puede verse implícito el velar por el beneficio de los consumidores. Por otra parte, la protección de los intereses económicos de los consumidores a que se refiere el numeral 46 constitucional puede garantizarse a través de distintos mecanismos, sin que el formar parte de los órganos directivos de los entes encargados de promover determinadas actividades productivas sea el único medio para garantizar dicho fin; **d)** Consolidación de un eventual oligopolio en producción, industria y comercio, al respecto no corresponde a esa Contraloría entrar a pronunciarse sobre si existen suficientes elementos para considerar la presencia de un oligopolio en el sector de los industriales y productores del arroz, máxime que existen otros órganos pertenecientes al Ministro de Economía, Industria y Comercio, encargados de dicha labor. Lo que sí puede aportar esa Contraloría es el resultado del estudio efectuado en la Conarroz en atención a una denuncia planteada, cuyo objetivo fue evaluar su gestión a efecto de determinar el cumplimiento de las principales obligaciones que le fueron asignadas en su ley de creación (informe nº DFOE-AM-16/2004), del cual se concluye que la concentración de los beneficios derivados de la actividad arrocera en relativamente pocos productores, que el método de estimación del desabasto del arroz (equivalente a la cantidad de arroz que se debe importar para

cubrir el faltante) no es preciso, que el precio fijado de venta del arroz importado por parte de Conarroz a los industriales propició una ventaja para el industrial y una disminución de utilidades para Conarroz. Ahora, si bien las irregularidades y debilidades expuestas refieren a problemas de gestión y de control interno más que a un problema a nivel normativo, lo cierto es que a criterio de esa Contraloría las medidas adoptadas por la Conarroz en lo referente a la distribución de los beneficios del Fondo de Asignaciones no reembolsables, así como el método utilizado para estimar el desabasto del arroz resultan contrarias a la Constitución Política, particularmente a lo dispuesto por el numeral 50, pues dicha Corporación no está cumpliendo su cometido, y con ello, no se está garantizando el deber estatal de procurar el mayor bienestar de todos los habitantes, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Lo anterior, aunado al la evidencia de que existe una importante concentración del volumen total de la producción del arroz en pocas manos; **e)** Afectación de potestades exclusivas del Estado, la Conarroz es un ente público no estatal, que participa de la naturaleza de la Administración Pública en cuanto ejerce funciones administrativas, además el término Estado del artículo 50 debe verse en un sentido amplio. Sin embargo, se evidenciaron algunos problemas de estructura de Conarroz, básicamente que debe haberse actuado de forma conjunta y articulada con las políticas y objetivos estratégicos congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y las Políticas para el sector agropecuario costarricense. Lo anterior se agrava por la escasa participación de los ministros del MAG y del MEIC en las sesiones de Junta Directiva de la Conarroz; **f)** Financiamiento de la Conarroz, se reitera que la ausencia de representación del consumidor en Conarroz no implica per se una lesión a sus derechos constitucionales.

33.- Sobre la prueba anterior informa ILIANA CRUZ ALFARO, en su calidad de Presidente de la Comisión Nacional del Consumidor (folio 727) que: **a)** En la actualidad, conforme a pronunciamientos de instancias del MEIC, la Conarroz reúne características de monopolio que son prohibidas tanto por la Constitución Política, como por la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Posterior a la creación de Conarroz son cada vez menos las empresas productoras del bien de consumo humano masivo, más la importación de este y menos la capacidad de producción interna. Conarroz no aprovechó la declaratoria de interés público en lo relativo a la investigación, el mejoramiento genético, la transferencia tecnológica, la producción, el beneficiado y el mercado del arroz en Costa Rica. Las potestades han afectado a los consumidores, por establecer un sobreprecio a las importaciones y elevando el costo de la importación a un precio que golpea a sectores vulnerables de la población. El precio internacional del arroz es más bajo que el precio nacional,

Conarroz tiene el privilegio legal de importar el grano sin aranceles, siendo que en el 2005 se importó tres veces más de lo que se produjo nacionalmente lo vendió con un sobreprecio de más del 35% por encima de lo que le costó. Lo anterior ha llevado a una propuesta de reforma a la ley de Conarroz; **b)** El hecho de que los propios agentes económicos, competidores entre sí, sean los que acuerden el precio del arroz es totalmente contrario a lo que establece la Ley de Promoción de la Competencia, incluso se podría llegar a una práctica monopolística en perjuicio del consumidor, cuyas decisiones de compra se ven limitadas debido a la imposibilidad de ejercer el derecho a la libre elección por medio de la competencia regulada; **c)** En conclusión, la existencia de una entidad que mantenga el control de los precios del producto en el mercado, lejos de favorecer al consumidor le perjudica pues sus decisiones de compra se ven limitadas debido a la imposibilidad de ejercer el derecho a la libre elección por medio de la competencia regulada. La reforma de ley presentada presente darles participación a los consumidores dentro de la Asamblea General de la Corporación.

34.- Según constancia que corre al folio 732 no aparece que el Ministro de Economía, Industria y Comercio haya presentado escrito o documento alguno a fin de rendir el informe que se le solicitó.

35.- Aporta María Lourdes Echandi Guardián, en su calidad de Apoderada Especial Judicial de la Asociación Nacional de Consumidores Libres (folio 733) un estudio sectorial de competencia de la agrocadena del arroz en Costa Rica realizado por el consultor Diego Petrecolla a solicitud del Banco Mundial, dado que tuvo como principal propósito establecer los efectos de las regulaciones en las condiciones de competencia del sector arrocero, particularmente desde el punto de vista de impacto en el bienestar de los consumidores.

36.- Mediante escrito que corre al folio 879, GERARDO JOSE ALVARADO MARTINEZ, en su calidad de Director Ejecutivo de Conarroz solicita se proceda a dictar la resolución de fondo, rechazando la acción en todos sus extremos.

37.- Mediante escritos que corren a los folios 898 y 901, OSCAR CAMPOS CHAVARRIA, en su calidad de Presidente de la Asamblea Nacional de Productores solicita se proceda a dictar la resolución de fondo.

38.- 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 *ibidem*, al estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

39.- En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el **Magistrado Cruz Castro**; y,

Considerando:

A.- <u>CUESTIONES DE TRÁMITE Y ADMISIÓN DE LA ACCIÓN</u>.

I.- Objeto de la impugnación.- La asociación accionante impugna los artículos 1, 7, 8, 14, 27, 28, 30, 37, 39, 40, 42 incisos a) y b), 45 inciso c) y 47 inciso a) de la Ley N° 8285 "Ley de Creación de la Corporación Arrocera" pues considera que se violenta el derecho de protección de los intereses económicos del consumidor y el derecho del consumidor a que el Estado impida prácticas o tendencias monopolizadoras, de conformidad con el artículo 46 Constitucional. La inconstitucionalidad la identifica en cuatro ámbitos cubiertos por la normativa impugnada:

1. **Exclusión del consumidor: La exclusión del interés del consumidor de la definición del objetivo de la Corporación y en la composición de sus órganos.**

2. **No competencia y consolidación de oligopolio: Considera que la normativa impugnada, lejos de favorecer la competencia y ampliar los actores en el mercado relevante, consolida un oligopolio en la producción, industria y comercialización del arroz. Se aduce que, se deriva del artículo 46 Constitucional un derecho subjetivo de los consumidores de que todo oligopolio (como el de industriales del arroz y de los productores) sea combatido por el Estado mediante políticas que promuevan la competencia. Sustentan la existencia del oligopolio con fundamento en:**

    a. La representación de los industriales dentro de la estructura de la Corporación en un número tan elevado contrasta con la total ausencia de consumidores.

b. Las barreras de entrada a la industria del arroz y barreras de entrada al comercio del arroz. Los artículos 37 y 39 admiten una barrera de entrada de nuevos industriales que vengan a ampliar las opciones para el consumidor, lejos de promover la entrada de nuevos actores, como obliga el párrafo segundo del artículo 46 de la Constitución.
c. El intercambio coactivo de información entre productores, industriales e industriales-productores en oligopolio. Se observa en los artículos 27, 28, 45 inciso c y 47 inciso a, pues mientras en otros países se sanciona a quien intercambie información con sus competidores, aquí no sólo se autoriza sino que se sanciona a quien no la intercambie.
d. La fijación de precios del Poder Ejecutivo, como único mecanismo para la determinación del precio del grano, prescindiendo de la oferta y demanda. Artículo 7 impugnado. La fijación regular u ordinaria de precios, mecanismo que en otros tiempos fue clásico para la defensa del consumidor, se estima hoy día constitucionalmente admisible, tan solo frente a supuesto excepcionales y con vigencia temporal.

3. Delegación de potestades estatales: Se delegan potestades exclusivas del Estado a un mero ente público no estatal de interés marcadamente gremial. Arts. 37, 39 y 40 violan entonces el artículo 50 Constitucional pues sólo el Estado tiene competencia para procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, y no un ente público no estatal de carácter gremial.

4. El consumidor debe costear Conarroz: Se impone al consumidor parte del costo del financiamiento de la Corporación. Se impugnan los artículos 30 y 42 inciso a) y b). El vicio de inconstitucionalidad observado es que la norma impone, legalmente, una contribución obligatoria al consumidor de 1,5% sobre el precio del arroz entregado, limpio y seco, en granza o pilado y de 1,5% sobre el precio del arroz importado de cualquier tipo, dado que al ser trasladados dichos montos al precio final del arroz, será

el consumidor el que termine cargando con el costo de una organización ideada alrededor del interés del industrial y productor de arroz.

RAZONES	ARTICULOS IMPUGNADOS
1) Omisión de inclusión del consumidor dentro de la Corporación.	
Si bien es cierto el hecho de que el legislador no hubiera incluido representación alguna dentro de la integración de Conarroz no es una omisión per se inconstitucional, si el ejercicio de potestades puede dar lugar a decisiones que comprometan el interés económico del consumidor, sí se está frente a una situación inconstitucional. "La desproporcionada representación de los industriales que establecen los artículos 8 y 14 impugnados, unido al hecho de que, al menos, una tercera parte de ellos son también productores, es, precisamente, un ejemplo de la *"tendencia monopolizadora"* a la que se refiere el segundo párrafo del numeral 46 constitucional y la que debe ser impedida, paradójicamente, por el Estado en virtud del *"interés público"*.	**Artículos 1, 8 y 14.** **Artículo 1º—**Esta Ley transforma la Oficina del Arroz en la Corporación Arrocera Nacional, cuyo objetivo principal es establecer un régimen de relaciones entre productores y agroindustriales de arroz, que garantice la participación racional y equitativa de ambos sectores en esta actividad económica y, además, fomente los niveles de competitividad y el desarrollo de la actividad arrocera. Dicha Corporación tendrá bajo su responsabilidad la protección y promoción de la actividad arrocera nacional, en forma integral: producción agrícola, proceso agroindustrial, comercio local, exportaciones e importaciones. **Artículo 8º—**La Asamblea General será el órgano superior de Dirección de la Corporación. Estará compuesta por delegados, de la siguiente manera: a) Trece representantes de los agroindustriales, designados por la Asamblea de Agroindustriales. b) Dieciséis representantes de los productores, designados por la Asamblea Nacional de Productores. c) Los ministros de Agricultura y Ganadería, y de Economía, Industria y Comercio, o sus respectivos viceministros. Los dieciséis representantes de los productores y los trece representantes de los agroindustriales, serán escogidos por un período de dos años y podrán ser reelegidos. **Artículo 14.—**La Corporación tendrá una Junta Directiva compuesta por: a) El ministro de Agricultura y Ganadería, o su viceministro. b) El ministro de Economía, Industria y Comercio, o su viceministro. c) Cuatro representantes de los agroindustriales, o sus suplentes. d) Cinco representantes de los productores, o sus suplentes. e) Un fiscal electo por la Asamblea General, quien únicamente tendrá derecho a voz.
2) Oligopolio	
Fijación del Precios por el Poder Ejecutivo: Porque reconoce al Poder Ejecutivo la potestad de fijar de forma regular y no excepcional y temporal el precio del arroz. Principio de competencia y el derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores.	**Artículo 7º—**La Corporación, con base en estudios técnicos, sugerirá al MEIC el precio del arroz en granza y sus subproductos con valor económico que pagará el agroindustrial al productor, así como el precio al consumidor del arroz pilado.

Intercambio obligatorio de información Mientras en otros países se sanciona a quien intercambie información con sus competidores, aquí no sólo se autoriza sino que se sanciona a quien no la intercambie. Principio de competencia y el derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores.	**Artículo 27, 28, 45 y 47** **Artículo 27.—**El agroindustrial deberá enviar a la Corporación, en los cinco primeros días de cada mes, una declaración jurada del mes anterior que incluya un detalle por persona física o jurídica de las compras y las ventas, así como el valor de estas y las existencias al último día del mes anterior; dicho detalle podrá ser verificado por la Corporación. **Artículo 28.—**Cualquier alteración u omisión en cuanto a la veracidad de los informes que deberán rendir los agroindustriales sobre cantidades de compra, recibo, existencias y ventas o entregas, acarreará la sanción establecida en esta Ley, sin menoscabo de las acciones penales que puedan emprenderse. **Artículo 45.—**Los agroindustriales serán sancionados por los actos o las omisiones siguientes, según el artículo 46 de esta Ley: … c) No informar a la Corporación del lugar, volumen y tipo de arroz que tengan almacenado fuera de las instalaciones de beneficio. **Artículo 47.—**Los productores serán sancionados conforme al artículo 48 de esta Ley, por los actos o las omisiones siguientes: a) La omisión de inscribir el área real de arroz cultivada en cada ciclo.
Barreras de entrada a la industria del arroz Principio de Competencia y Libertad de industria porque admite una barrera de entrada a nuevos industriales. Artículo 50 y el derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores. Porque delegan potestades exclusivas del Estado en un ente público no estatal. Establece barreras de entrada a la industria del arroz.	**Artículo 39.—**Las importaciones de arroz en granza realizadas según el artículo 37 de la presente Ley, serán distribuidas a los agroindustriales que así lo soliciten, por el CNP o, en su defecto, por la Corporación, con base en las compras de la producción nacional realizadas por estos en el año arrocero inmediato anterior.
Barreras de entrada al comercio del arroz Principio de Competencia y Libertad de comercio porque admite una barrera de entrada a nuevos comercializadores. Artículo 50 y el derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores. Porque delegan potestades exclusivas del Estado en un ente público no estatal. Establece una barrera de entrada al comercio del arroz.	**Artículo 40.—**El encargado de realizar las importaciones del desabasto de arroz en granza, será el CNP o, en su defecto, la Corporación Arrocera. Para efecto de la comercialización del producto en el país, se dará prioridad a las plantas industrializadoras en proporción al grano que hayan adquirido de la producción de arroz nacional.
3) Delegación de potestades exclusivas del Estado en Conarroz	
Artículo 50 y el derecho a la protección de los intereses económicos de los consumidores. Porque delegan potestades exclusivas del Estado en un ente público no estatal. Se deriva para la CONARROZ (industriales y productores) un poder jurídico para negociar la distribución y comercialización de las importaciones de arroz con los	**Artículo 37.—**Una vez decretada la declaratoria de desabastecimiento, el Estado, por medio del Consejo Nacional de Producción (CNP), o en su defecto, la Corporación, realizará la importación de arroz, con una tarifa arancelaria reducida. El MAG determinará la cantidad y los períodos de importación de arroz en granza al menos con tres meses de anticipación, tomando en cuenta la recomendación de la Corporación. Las importaciones de arroz en granza realizadas según el párrafo anterior, serán distribuidas por el CNP o, en su defecto, por la Corporación Arrocera, mediante la negociación correspondiente con los agroindustriales, la cual establecerá y definirá en proporción a las compras de arroz que estos hayan realizado a los productores nacionales de arroz en el año arrocero inmediato anterior, y en

mismos industriales. Establece barreras de entrada a la industria del arroz.	función de ellas. El decreto de desabastecimiento de arroz que se promulgue, deberá especificar la partida y la subpartida, así como el inciso arancelario, la tarifa arancelaria reducida y el plazo dentro del cual deberán realizarse las importaciones.
4) Consumidores financian Conarroz	
Los intereses económicos de los consumidores y el principio de igualdad ante las cargas públicas, pues se impone a los consumidores el financiamiento de Conarroz. Los consumidores no sólo no tienen participación en la estructura de la Conarroz, sino que también deben financiarla, lo cual afecta aún más sus intereses económicos. Violación al principio de igualdad ante las cargas públicas porque se traslada al consumidor el costo económico de un modelo implantado en beneficio exclusivo de los industriales y productores de arroz.	**Artículo 30 y 42 incisos a) y b)** **Artículo 30.—**Establécese el pago de una contribución obligatoria del uno y medio por ciento (1,5%) sobre el precio del arroz entregado, limpio y seco, en granza o pilado. Dicha contribución obligatoria será pagada por partes iguales: cero coma setenta y cinco por ciento (0,75%) lo pagará el productor, y cero coma setenta y cinco por ciento (0,75%), el agroindustrial, dentro del plazo de ocho días hábiles contados a partir del recibo del arroz o de la realización de la transacción. Los agroindustriales actuarán como agentes recaudadores y deberán girar los recursos directamente a la Corporación, a más tardar dentro de los cinco días hábiles siguientes al cierre mensual. Cuando se requiera importar arroz, el importador cancelará, para efectos de la nacionalización de la mercancía, una contribución obligatoria del uno y medio por ciento (1,5%) sobre el precio del arroz limpio, seco, en granza o pilado. Los importadores cancelarán dicha contribución ante la Corporación Arrocera y esta emitirá el respectivo documento de cancelación, que se presentará junto con la declaración aduanera para efectos de nacionalización del arroz. **Artículo 42.—**Los recursos financieros de la Corporación provendrán de: a) El aporte del uno y medio por ciento (1,5%) sobre el precio del arroz entregado, limpio y seco, en granza o pilado, que pagarán por partes iguales el productor y el agroindustrial. Este aporte se destinará a sufragar los gastos de funcionamiento de la Corporación y sus programas. b) El aporte del uno y medio por ciento (1,5%) sobre el precio del arroz importado de cualquier tipo. Este aporte será pagado por el importador en el momento de nacionalizar la mercancía.

II.- Sobre las formalidades y las reglas de legitimación de 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, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, requisito que no es necesario en los casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, cuando por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; cuando se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o cuando sea presentada 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, en estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. De acuerdo con el primero de los supuestos previstos por el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la norma cuestionada no

debe ser susceptible de aplicación concreta, que permita luego la impugnación del acto aplicativo y su consecuente empleo como asunto base. En segundo lugar, se prevé la posibilidad de acudir en defensa de "*intereses difusos*", que son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (*difuso)* entre una pluralidad no identificada de sujetos. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país, el buen manejo del gasto público, y la defensa de intereses del consumidor en general, entre otros. Al respecto deben ser efectuadas dos precisiones: por un lado, los referidos bienes trascienden la esfera tradicionalmente reconocida a los intereses difusos, ya que se refieren en principio a aspectos que afectan a la colectividad nacional y no a grupos particulares de ésta; un daño ambiental no afecta apenas a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural de todo el país e incluso de la Humanidad; del mismo modo, la defensa de los intereses de los consumidores es un interés de todos los habitantes de Costa Rica, no tan solo de un grupo cualquiera de ellos. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no es taxativa. Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses "*que atañen a la colectividad en su conjunto*", se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentadores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa.

III.- La legitimación de los accionantes en este caso.- A partir de lo dicho en el párrafo anterior, es claro que los actores ostentan legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, sin que para ello resulte necesario que cuenten con un asunto previo que les sirva de base a esta acción. Lo anterior porque se trata de la defensa de un interés que atañe a la colectividad nacional en su conjunto, como lo son los intereses económicos de los consumidores, que a su juicio están siendo afectados por las disposiciones legales que se impugnan. La actividad del comerciante –que involucra al gran público consumidor- transciende de ser una actividad privada pues va más allá del sujeto que la realiza en tanto afecta

a terceros –el público consumidor- y por ello, tanto su actividad está sometida a ciertos controles legales, como la defensa de los intereses del consumidor están protegidos y garantizados constitucionalmente. Precisamente por estar en juego los intereses de los consumidores de arroz –producto de consumo básico en nuestro país-, es que esta Sala entiende que estamos ante una acción que pretende la tutela de intereses que atañen a la colectividad nacional en su conjunto, por lo que la Asociación actora se encuentra perfectamente legitimada para accionar en forma directa, a la luz de lo que dispone el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Se trata, en efecto, de materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía. Además, se cumplió con los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de rito. En conclusión, la presente acción es admisible, por lo que debe entrarse de inmediato a discutir el objeto y el fondo del asunto.

IV.- Sobre la improcedencia de los nuevos motivos de inconstitucionalidad solicitados por las coadyuvancias activas.- En esta acción se presentan varias coadyuvancias, tanto activas como pasivas. Entre las activas figura por un lado, el Presidente de la Asociación Nacional de Industriales del Sector Arrocero, quien considera esta acción como improcedente parcialmente y solicita ampliar los motivos de inconstitucionalidad en cuanto a los artículos 8 y 14 al darles menos número de representantes a los industriales respecto de los productores. Por otro lado, el Presidente de la Asociación de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de Pérez Zeledón (ASODECUPEZ) quien además solicita la inconstitucionalidad por conexidad de los artículo 42 inciso g) y 57 pues con fundamentó en ellos el Poder Ejecutivo dictó dos decretos que crean un subsidio. Al respecto, este Tribunal Constitucional no admite estos nuevos motivos de inconstitucionalidad, básicamente porque la admisión de nuevos motivos debe estar relacionada con la legitimación admitida en este caso, a saber, los intereses difusos de los consumidores. En este sentido, no puede admitirse como nuevos alegatos de inconstitucionalidad aspectos no relacionados directamente con los derechos del consumidor como sería, en el caso del primer coadyuvante la menor representación de industriales respecto de los productores, o en el caso del segundo coadyuvante a la distribución del subsidio denominado “asignación no reembolsable”. En conclusión, a pesar de que las coadyuvancias se admitieron, no se admiten para estudio los nuevos motivos de inconstitucionalidad alegados.

V.- Sobre la metodología de análisis de la acción.- Para facilitar el estudio de la normativa impugnada, en los considerandos siguientes se analizarán cada uno de los argumentos expuestos por la accionante.

B.- <u>PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES Y COMPETENCIA CONSTITUCIONAL</u>.

VI.- Sobre la Corporación Arrocera Nacional y los problemas de gestión y control interno encontrados por la Contraloría General de la República.- La antigua Oficina del Arroz fue transformada en la Corporación Arrocera Nacional mediante la ley 8285 del 14 de junio del 2002. En dicha ley se definió a la Corporación Arrocera Nacional como un *ente público no estatal* con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con autonomía funcional y administrativa. Estableciéndose como su objetivo principal *"establecer un régimen de relaciones entre productores y agroindustriales de arroz, que garantice la participación racional y equitativa de ambos sectores en esta actividad económica y, además, fomente los niveles de competitividad y el desarrollo de la actividad arrocera*", y como su responsabilidad "*la protección y promoción de la actividad arrocera nacional, en forma integral: producción agrícola, proceso agroindustrial, comercio local, exportaciones e importaciones".* En este sentido se le encargaron las funciones definidas en el artículo 6° de la mencionada ley, que entre otras son: estimar los volúmenes de arroz en granza requeridos para cubrir el consumo nacional por mes y la producción nacional por ciclo de cultivo por región; informar a los Ministerios de Agricultura y Ganadería (MAG) y de Economía, Industria y Comercio (MEIC), del volumen de arroz que debe importarse cuando sea necesario, para cubrir los faltantes de la producción nacional; establecer normas uniformes para los procedimientos de compra de arroz a los productores, etc. Por lo tanto se puede concluir que participa de ciertas funciones públicas. En cuanto a su financiamiento, Conarroz se financia tanto con fondos públicos como con fondos propios, los primeros provienen de las contribuciones parafiscales establecidas en la misma ley, correspondientes al 1,5% sobre el precio del arroz entregado que pagan por partes iguales el productor y el agroindustrial, y al 1,5% que deben pagar los importadores de arroz para efectos de nacionalización. Ahora bien, la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus competencias, procede a realizar un estudio sobre la gestión de la Corporación Arrocera Nacional, cuyos resultados plasma en el informe n°DFOE-AM-16/2004 del 06 de agosto del 2004. Para ello analizó el cumplimiento de las principales obligaciones asignadas a Conarroz en su ley de creación y analizó si su gestión resultaba conforme con lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, es decir, realizó un análisis de legalidad sobre la gestión y control interno en Conarroz. Dicho informe arrojó varias conclusiones, entre las cuales se logró determinar "*la existencia de importantes debilidades e irregularidades*" en la gestión de la Corporación Arrocera Nacional, que

le “*impiden el logro adecuado de sus objetivos de creación*”, y que “*ha expuesto a altos niveles de riego los recursos económicos que se le han encomendado*”. Lo anterior motivó que se dictaran una serie de disposiciones (con sustento en lo dispuesto en los artículos 4 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República), a efectos de garantizar que la Corporación Arrocera Nacional -como ente público no estatal- sometiera su actuar a la normativa que regula su funcionamiento, a fin de procurar por el debido cumplimiento de los fines y objetivos que motivaron su creación, y -en particular- asegurar el debido control y administración de los fondos públicos que le han sido asignados. En este sentido nótese que el informe que rinde la Contraloría en esta acción claramente apunta que los problemas encontrados en Conarroz más que un problema a nivel normativo obedecen a problemas de gestión y control interno.

VII.- Sobre los alcances del artículo 46 Constitucional a la luz del Estado Social de Derecho.- El artículo 46 de la Constitución Política, que se cita como violado, consagra varios principios y derechos, como el principio de libertad empresarial y la protección de los derechos del consumidor, entre otros. En tesis de principio, una interpretación literal podría llevarnos al error de sostener que esos principios y derechos se encuentran sustraídos de todo tipo de regulación o limitación por parte del Estado y, en consecuencia, estimar violatorias de la Carta Fundamental tales limitaciones, lo cual es desacertado. En ese orden de ideas cabe advertir que las normas constitucionales deben interpretarse de manera armónica, de tal forma que se compatibilicen bajo el mismo techo ideológico que las informa. Así, dicha norma, interpretada sistemáticamente con lo que disponen los artículos 28 y 50 de la Constitución, nos permite concluir que la esencia misma del sistema político y social que hemos escogido para nuestro país lo definen como un Estado Social de Derecho. Ello significa una ampliación del poder en beneficio de la igualdad, sin perjuicio de la propiedad y de la libertad. Se trata entonces de repartir y utilizar al máximo los recursos de la comunidad en provecho de los grupos o sectores socialmente más desprotegidos. El Estado puede, entonces, intentar plasmar sus fines y objetivos socio económicos impulsando la iniciativa privada, o fomentando, por medio de incentivos, la actividad a que se dedica; o bien, mediante la imposición de ciertos deberes a los particulares con el fin de mantener en un mínimo aceptable el bienestar económico de la población. La Constitución vigente, en su artículo 50, consagra un criterio importante en esta materia, dando fundamento constitucional a un cierto grado de intervención del Estado en la economía, en el tanto no resulte incompatible con el espíritu y condiciones del modelo de "economía social de mercado" establecido constitucionalmente, es decir, se postula en esa norma, y en su contexto

constitucional, la libertad económica pero con un cierto grado, razonable, proporcionado y no discriminatorio de intervención estatal, permitiéndose al Estado, dentro de tales límites, organizar y estimular la producción, así como asegurar un "adecuado" reparto de la riqueza (ver al respecto los votos anteriores de esta Sala números 2006-015489, 2004-08017 y 550-95, entre otras). Todo lo anterior resulta relevante recordarlo a efectos de analizar a continuación los alegatos de inconstitucionalidad presentados en esta acción que se sintetizan en la confrontación de la Ley de la Corporación Arrocera con los principios y derechos contenidos en el artículo 46 Constitucional, ya que esta última norma no puede ser analizada de forma aislada, tal como se dijo, sino que debe interpretarse además a la luz de los artículos 28 y 50 Constitucionales.

C.- ANÁLISIS DE LOS ALEGATOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

VIII.- Sobre la exclusión del consumidor de la definición del objetivo de la Corporación Arrocera y en composición de sus órganos.- La accionante considera que la exclusión del consumidor, tanto de la composición de los órganos de Conarroz, como del objetivo de este ente, es violatorio del artículo 46 Constitucional. Al respecto, considera inconstitucionales los artículos 1, 8 y 14 de la ley en cuestión, básicamente por omitir referirse al consumidor. En síntesis, se trata de un alegato de inconstitucionalidad por omisión, la omisión del legislador de incluir en estos artículos la participación del consumidor. Por su parte, la Procuraduría General de la República considera que, en primer lugar, del Derecho de la Constitución Política no se desprende como consecuencia lógica que el consumidor tenga que estar representado en este tipo de entes. En segundo lugar, que la representación del consumidor en este tipo de entes no es el único mecanismo con que cuenta el Estado para la protección de sus derechos; además de que ya este Tribunal Constitucional se había pronunciado al respecto. Al respecto, luego de valorar todos los argumentos, esta Sala concluye que sí se configura en este caso una inconstitucionalidad por omisión, dado que el legislador omitió darle representación al consumidor dentro de la organización interna de la Corporación Arrocera, a pesar de ser uno de los sujetos mayormente interesados. Ciertamente, este Tribunal Constitucional resolvió de forma diferente este alegato cuando se presentó la consulta legislativa del proyecto de ley que dio origen a la ley en cuestión, indicando que *"El hecho de que los consumidores no formen parte de la Corporación no es en sí mismo una violación a sus derechos"* (resolución 02-4448). No obstante, bajo una mejor ponderación y a tenor de lo establecido en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que establece que la

jurisprudencia constitucional es vinculante erga omnes, salvo para este propio Tribunal, se procede a replantear el asunto en los términos siguientes. La reforma constitucional del artículo 46 referido a la protección especial que el Estado debe asegurarle a los consumidores, particularmente al consumidor de un producto tan básico en nuestra sociedad como lo es el arroz, en concordancia con el artículo 9 constitucional referido a que el Gobierno de la República es representativo y participativo, le impone al legislador la obligación de darle a los consumidores una representación razonable y proporcional en todas aquellas organizaciones públicas –aunque estas sean entes públicos no estatales- que tenga incidencia sobre el consumo de arroz. Tal como lo dijo ya esta Sala mediante resolución número 2006-017747 de las catorce horas con treinta y siete minutos del once de diciembre de dos mil seis, el Derecho del Consumidor se encuentra constituido por un conjunto de normas, principios, instituciones e instrumentos, consagrados por el ordenamiento jurídico en favor de éste, con el objetivo de garantizarle en el mercado, una posición de equilibrio en sus relaciones con el resto de agentes económicos. En nuestro país, el artículo 46, párrafo 5°, de la Constitución Política, parcialmente reformado por la Ley No. 7607 del 29 de mayo de 1996, establece que "Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su (...) intereses económicos; y a recibir información adecuada y veraz (...)". Adicionalmente, ese precepto constitucional dispone que "El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos (...)". De otra parte, el numeral 1° de la Ley No. 7472 del 19 de enero de 1995, denominada Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, estatuye como objetivo y fin de la misma "proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor (…)". Asimismo, el legislador costarricense, conciente de la necesidad que el consumidor posea un conocimiento sobre aquello qué adquiere, cómo lo adquiere y para qué lo adquiere, incluyó dentro de este último cuerpo normativo, el artículo 32, inciso c), el cual, consagra, en desarrollo de lo establecido por la Norma Fundamental, el derecho a la información como un derecho básico de todo consumidor. Cabe indicar que el objeto del derecho del consumidor a la información, versa sobre el adecuado conocimiento de las condiciones de la operación realizada, de sus derechos y obligaciones consiguientes y, esencialmente, de las características de los productos y servicios comercializados. Se traduce, entonces, en aquella obligación de quien produzca, importe, distribuye y comercialice bienes o preste servicios, de suministrar a los consumidores y usuarios, en forma cierta y objetiva, información clara, veraz, detallada, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los mismos, así como de los riesgos que su consumo puede provocar para la salud. 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, de igual forma que 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; la falta de representación de la figura del consumidor de un ente público no estatal que tienen incidencia sobre un producto básico como lo es el arroz, le impide el ejercicio de sus derechos, pues es sustraído totalmente del proceso de toma de decisiones que le involucran directamente. Sobre este último aspecto, tómese en cuenta que un gobierno participativo es aquel en donde los ciudadanos tienen medios disponibles para participar del proceso de toma de decisiones políticas, sea siendo consultados, sea ratificando decisiones o sea formando parte de órganos que tienen a su cargo esas decisiones. El haberle dado parte al consumidor dentro de los órganos decisorios de la Corporación Arrocera Nacional hubiera permitido llevar a la realidad el principio del gobierno participativo. Así entonces, el hecho de que en los artículos impugnados, 1, 8 y 14 de la ley en cuestión el legislador no haya incluido la representación de los consumidores dentro de la Corporación Arrocera Nacional en el artículo 1° que menciona los objetivos de la Corporación, en el artículo 8° que establece la composición de la Asamblea General de dicho ente, ni en el artículo 14° que establece la composición su Junta Directiva, hace que tales normas devengan inconstitucionales por omisión, ya que, efectivamente se puede derivar el imperativo constitucional de que el consumidor forme parte de entes públicos no estatales como la Corporación Arrocera Nacional. Así entonces, se comprueba en cuanto a este aspecto, la inconstitucionalidad alegada, debiendo por tanto el legislador realizar la reforma legal correspondiente, dentro del plazo máximo de seis meses a partir de la notificación de esta resolución, a efectos de otorgarles a los consumidores una representación razonable y proporcional dentro de la Corporación Arrocera Nacional.

IX.- Sobre la violación al principio de libre competencia y la consolidación de un oligopolio con tendencias monopolizadoras.- La Asociación accionante considera que la normativa impugnada, lejos de favorecer la competencia y ampliar los actores en el mercado relevante, consolida un oligopolio en la producción, industria y comercialización del arroz. Indican que según se deriva del artículo 46 Constitucional existe un derecho subjetivo de los consumidores de que todo oligopolio (como el de industriales del arroz y de los productores) sea combatido por el Estado mediante políticas que promuevan la competencia. Argumentan la existencia del oligopolio con fundamento en los siguientes cuatro aspectos: la “sobrerepresentación” de los

industriales en Conarroz, las barreras de entrada a la industria y comercio del arroz, el intercambio coactivo de información y la fijación de precios del Poder Ejecutivo. Al respecto, antes de proceder a analizar cada uno de los argumentos anteriores, debe recordarse que esta Sala ya tuvo oportunidad de referirse al tema de violación al artículo 46 Constitucional en el voto que resolvió la consulta legislativa del proyecto de ley que dio origen a la ley en cuestión, estableciendo varias conclusiones. ***En primer lugar***, que una interpretación literal de lo que dispone el artículo 46 Constitucional podría llevarnos al error de sostener que esa libertad se encuentra sustraída de todo tipo de regulación o limitación por parte del Estado y, en consecuencia, estimarlas violatorias de la Carta Fundamental, lo cual es desacertado. En ese orden de ideas, la libertad de comercio es susceptible de regulación por parte del Estado, siempre y cuando -claro está- no traspase los límites de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales. ***En segundo lugar,*** que no corresponde en sede constitucional analizar los posibles roces con la Ley No. 7472, de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, pues aun habiéndolos el legislador tiene la potestad de reformar dicha ley, o cualquier otra, indicando que ese es un asunto cuya conveniencia debe evaluar la propia Asamblea Legislativa; y en ***tercer lugar,*** que no había suficientes motivos para considerar que los artículos cuestionados conduzcan a un monopolio, estableciéndose por demás que el proyecto no impide que otras personas que no sean miembros de la Corporación importen arroz, o que los requisitos establecidos para incorporarse como agroindustrial o productor de arroz eran razonables y no impedían arbitrariamente que quien quiera disfrutar de los beneficios de la Corporación se incorpore a ella. Concretamente se dijo lo siguiente:

> ""**VI.-** Los recurrentes alegan que los artículos 1, 4, 5, 7, 8, 30, 37, 38, 39 y 40 del proyectos por violación al principio de razonabilidad, racionalidad, legalidad y al artículo 46 de la Constitución. En concreto alegan los recurrentes que se crea un monopolio no estatal sin que exista interés público en crearlo y otorgándole potestades estatales a un ente no estatal y, además, que se deja al consumidor sin libertad de elección. Sobre el monopolio debe aclararse que no se analizarán los posibles roces con la Ley No. 7472, de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, pues aun habiéndolos el legislador tiene la potestad de reformar dicha ley, o cualquier otra. Es un asunto cuya conveniencia debe evaluar la propia Asamblea Legislativa.
> (…)
> Los consultantes parten de que se está frente a un monopolio y que entonces se viola el artículo 46 de la Constitución Política. Sin embargo, es necesario antes demostrar que hay tal monopolio. En el caso concreto, por el contrario, no hay suficientes motivos para considerar, con los elementos de juicio que traen a colación los consultantes, que los

artículos cuestionados conduzcan a un monopolio. Por una parte, como se dijo, el proyecto no impide que otras personas que no sean miembros de la Corporación importen arroz. Por otra parte, el inciso d) del artículo 6, establece como requisitos para que un industrial pueda ser miembro de la Corporación los siguientes:

1. Reunir condiciones idóneas de instalación y operación para el procesamiento adecuado de arroz.
2. Disponer de equipos de laboratorio requeridos y en buen estado.
3. Disponer de personal capacitado; la Corporación emitirá la credencial correspondiente.”

En cuanto a los productores, no se establece ningún requisito especial para su ingreso a la Corporación. Para la Sala los requisitos son razonables y no impiden arbitrariamente que quien quiera disfrutar de los beneficios de la Corporación se incorpore a ella. La regulación propuesta no suprime la posibilidad de participar a todo el que desee hacerlo. Por aquí, pues, no se crea un monopolio. En síntesis, la tesis de los recurrentes se asienta en un supuesto que en el considerando se dijo que era inexacto: que solo la Corporación podrá importar arroz. (…)” (resolución 02-4448).

Nótese entonces que ya este Tribunal Constitucional analizó la constitucionalidad de la ley en cuestión a la luz del artículo 46 Constitucional, no encontrando roces de constitucionalidad. Nótese además que, aunque el argumento de la asociación accionante no es que la ley impugnada crea un monopolio sino que *“consolida un oligopolio en la producción, industria y comercialización del arroz”*, se aplica el mismo razonamiento anteriormente indicado pues lo que se ataca son actos que limitan la libre competencia y ya la Sala analizó igualmente las limitaciones a la competencia y la libertad de empresa cuando dijo lo siguiente:

“**VIII.- Violación a la libertad de empresa**. Los consultantes reclaman que los artículos 6, 7, 32, 33, 34, 36, 38 y 45 restringen la libertad de empresa. En síntesis, los artículos citados otorgan a la Corporación la potestades de establecer normas uniformes para los procedimientos de compra de arroz y la fijación de precios, la fijación de estándares de calidad, la participación la importación de insumos agropecuarios (artículos 6 y 7). Establecen también la obligación del agroindustrial de recibir el arroz al productor nacional bajo pena de ser sancionado (artículos 33, 33, 34, 36, y 45) y las reglas para participar en la exportación de arroz (artículo 38). Sobre la libertad de empresa, valga recordar lo que este tribunal dijo en sentencia No. 311-97 (tesis ya anteriormente sostenida en los fallos 550-95 y 3120-95, entre otros):

*"*La Libertad de Empresa: Esta libertad contenida en el artículo 46 en relación con el 28, ambos de la Constitución Política, garantiza a toda persona el derecho a emprender cualquier actividad económica, siempre y cuando ésta no atente contra el orden público, las buenas costumbres o perjudique a terceros. En la medida que la Carta Política consagra esta libertad como derecho constitucional, ello significa que se quiere evitar una política intervencionista por parte del Estado que termine por suprimir aquel derecho. Ello no quiere decir que el Estado no esté facultado para controlar aquella actividad, preservando lógicamente un ámbito suficiente de libertad comercial entre los particulares o de estos con el Estado. En una democracia como la costarricense, en la que se adoptó una economía de mercado, el Estado debe hacer uso de una buena planificación, para inducir a que determinados individuos desarrollen una actividad económica que considere beneficiosa y conveniente para el desarrollo del país. Sin embargo, una orientación creciente en la política económica del Estado, ha ido produciendo paulatinamente limitaciones a la libertad de comercio, justificadas en el interés social de evitar ciertos peligros en detrimento de la misma sociedad*"*

La inconformidad de los consultantes surge porque el proyecto establece controles a la actividad arrocera y limita la competencia, pero no considera esta Sala, siguiendo la jurisprudencia citada, que esos controles y esas limitaciones supriman la libertad de empresa. Los consultantes no señalan concretamente cómo o en qué aspectos se suprime por completo esa libertad. El control y las limitaciones como tales no resultan inconstitucionales, pero sí resulta un deber del Poder Legislativo evaluar la conveniencia de esos controles y esas limitaciones." (resolución 02-4448).

De todas formas, aún entrando al examen de cada uno de los argumentos que sustentan la tesis de que la ley en cuestión consolida un oligopolio, tampoco se encontraron roces de constitucionalidad, tal como se explica a continuación:

A) Sobre la "sobrerepresentación" de los industriales en Conarroz.- Indica la accionante que la representación de los industriales dentro de la estructura de la Corporación en un número tan elevado contrasta con la total ausencia de consumidores. Al respecto, claramente esta es una cuestión de aplicación práctica que no hace a la ley inconstitucional per se.

B) Sobre las barreras de entrada a la industria y comercio del arroz.- Indica la accionante que las barreras de entrada a la industria del arroz y barreras de entrada al comercio del arroz según los artículos 39 y 40 admiten barreras de entrada de nuevos industriales y nuevos comercializadores que vengan a ampliar las opciones para el consumidor, todo lo cual está lejos de promover la entrada de nuevos actores, como obliga el párrafo segundo del artículo 46 de la Constitución. Al respecto, del examen de los artículos 39 y 40 de la Ley en cuestión se observa que ambos se refieren a las importaciones de arroz en granza cuando se haya decretado el desabastecimiento, indicándose en el artículo 39 que las importaciones serán distribuidas a los agroindustriales que así lo soliciten, lo cual para esta Sala no supone per se que no puedan admitirse nuevos industriales como argumenta la accionada; e indicándose en el artículo 40 que el encargado de realizar las importaciones sea el CNP o Conarroz en su defecto, lo cual para esta Sala no supone per se que no puedan admitirse nuevos comercializadores como argumenta la accionada. En todo caso, claramente este es un argumento cuyo análisis excede la competencia constitucional, pues ello supondría determinar la efectiva existencia de las barreras de entrada alegadas, y aún comprobándolo si estas resultan irrazonables o no sustentadas en la potestad de intervención estatal en la economía para defender ciertos intereses que se consideran públicos. Por demás recuérdese que existen órganos especializados para determinar el comportamiento del mercado, y ello no es competencia constitucional, pues el ordenamiento previó órganos especializados con competencias suficientes para tutelar de manera adecuada los derechos reconocidos en el artículo 46 de la Constitución Política, a saber, tanto la Comisión Nacional del Consumidor como la Comisión de Promoción de la Competencia, quienes tienen la tarea de dilucidar, comprobar y sancionar las cuestiones y denuncias referidas a su conocimiento, utilizando para ello todos los medios de prueba que la misma legislación les confiere. Así entonces es ante estas instancias donde se conocen las prácticas desleales, las prácticas monopolísticas que impidan o limiten la competencia, las violaciones a los derechos del consumidor, y la posible existencia de barreras de entrada al comercio que no resulten razonables o sustentadas en una ley.

C) Sobre el intercambio coactivo de información.- Según la accionada el intercambio coactivo de información entre productores, industriales e industriales-productores en los artículos 27, 28, 45 inciso c y 47 inciso a, ratifica la existencia del oligopolio pues mientras en otros países se sanciona a quien intercambie información con sus competidores, aquí no sólo se autoriza sino que se sanciona a quien no la intercambie. La Procuraduría General de la República indica que el vicio que se alega no existe pues los argumentos del accionante serían ciertos si estuviéramos en un

caso donde las relaciones entre productores e industriales, como pareciera ser la tesis de él, se realizan en un mercado libre; empero, este no es el caso. La entrega de información a la Corporación constituye un instrumento idóneo, razonable, necesario y proporcionado para cumplir con el objetivo principal de la corporación: lograr un equilibrio justo entre productores e industriales. En tercer lugar, no es cierto que exista un intercambio de información entre competidores, ya que el destinatario de ésta es la Corporación Arrocera. Por otra parte, en toda su argumentación no precisa cuál valor, principio y norma constitucional se está violando con los preceptos impugnados, por lo que también el supuesto vicio debe ser rechazado. Por último, es importante tener presente, que los preceptos impugnados cumplen a cabalidad con el Derecho de la Constitución, en especial con el numeral 24 y con el voto de la Sala Constitucional, opinión consultiva n.° 4448-02, donde claramente esa Sala citó el antecedente que se encuentra en el voto n.° 13283-01, por lo que este motivo es suficiente para rechazar el vicio alegado. Al respecto, esta Sala coincide en su totalidad con los argumentos de la Procuraduría y no considera inconstitucionales los artículos 27, 28, 45 y 47 de la ley en cuestión puesto que no se precisa cuál valor, principio y norma constitucional se está violando con los preceptos impugnados; puesto que en el contexto y de acuerdo a los fines que con fue creada la Corporación Arrocera Nacional la entrega de información a la Corporación constituye un instrumento idóneo, razonable, necesario y proporcionado para cumplir con el objetivo principal de la corporación: lograr un equilibrio justo entre productores e industriales; puesto que no es cierto que exista un intercambio de información entre competidores, ya que el destinatario de ésta es la Corporación Arrocera; y puesto que los preceptos impugnados cumplen a cabalidad con el Derecho de la Constitución, en especial con el numeral 24 según análisis del voto de este Tribunal número 4448-02, supra mencionado.

D) Sobre la fijación de precios del Poder Ejecutivo.- Indica la accionada que la fijación de precios del Poder Ejecutivo, como único mecanismo para la determinación del precio del grano, prescindiendo de la oferta y demanda, según el artículo 7 impugnado, se estima hoy día constitucionalmente inadmisible, pues tal medida opera solo frente a supuestos excepcionales y con vigencia temporal. Al respecto, las derivaciones que hace la accionada sobre los alcances de la potestad estatal para la fijación de precios no tiene sustento constitucional puesto que reiteradamente esta Sala ha admitido como constitucional la intervención del Estado en la economía, mediante la fijación de precios. No correspondiendo en esta sede constitucional valorar si ha habido un exceso o no, en este caso, en el ejercicio de tal potestad.

En conclusión, por todas las razones apuntadas no se observa que las condiciones o posibles limitaciones del principio de competencia –sea que configuren o no oligopolio- configuren per se una violación al Derecho de la Constitución Política, correspondiendo a las instancias administrativas y judiciales ordinarias la determinación de prácticas prohibidas al comercio o exceso en ejercicio de potestades públicas.

X.- Sobre la Delegación de potestades estatales.- La Asociación accionante considera que los artículos 37, 39 y 40 de la ley en cuestión violan el artículo 50 Constitucional pues considera que sólo el Estado tiene competencia para procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza, y no un ente público no estatal de carácter gremial. Argumentan que dichos artículos están delegando potestades exclusivas del Estado a un mero ente público no estatal de interés marcadamente gremial. La Procuraduría General de la República indica que del Derecho de la Constitución no se desprende que las potestades públicas deban ser ejercidas por el Estado en forma exclusiva. Bien puede el Estado, crear un ente público y dotarlo de potestades públicas. Más aún, no tendría razón de ser el crear un ente público y no dotarlo de potestades públicas, ya que éstas constituyen los instrumentos necesarios, indispensables, para lograr el fin que le impone el ordenamiento. Indica que de aceptarse la tesis del accionante, caeríamos en el absurdo jurídico de que ningún ente público no estatal podría ejercer una potestad pública, por lo que, en el caso de los Colegios Profesionales, el ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de ellos devendría en inconstitucional. Además indica que, en esta dirección, el Tribunal Constitucional, en el voto n.° 4448-02 ya se expresó. Al respecto, efectivamente esta Sala ya se pronunció sobre este tema en el voto referido cuando se dijo:

> "Alegan también los recurrentes que se le otorgan potestades públicas a un ente no estatal, en especial la fijación de precios y potestades arancelarias. Según el artículo 2 del proyecto de ley, la Corporación será un ente de derecho público no estatal. Este Tribunal, en sentencia No. 5483-95, refiriéndose a los colegios profesionales, de la misma configuración que la Corporación, dijo:
>
> "En consecuencia, aunque también se persigan fines privados, que interesan a los miembros que integran el Colegio, las corporaciones participan de la

naturaleza de la Administración Pública, pero sólo en cuanto ejercen funciones administrativas.”

Para la Sala, este tipo de entes no estatales pueden efectivamente ejercer funciones administrativas, por lo que ya de primera entrada el cuestionamiento de los consultantes resulta débil. Si se analiza además la función que se le otorga a la Corporación, se concluirá con mayor razón que la duda de los consultantes carece de fundamento. El artículo 7 del proyecto, arriba transcrito, establece que la Corporación puede sugerir el precio del arroz, no que lo fije ella misma. Obviamente, será el Poder Ejecutivo el que por medio de un decreto fije el precio respectivo y decida seguir o no la sugerencia de la Corporación. En cuanto a las supuestas potestades arancelarias, esta Sala opina que no llevan tampoco razón los consultantes. Entiende que el artículo 30, quizás el más cercano a un arancel, no se aplica sino a los miembros de la Corporación, como una manera de financiarla. No se podría imponer a quienes no quieran formar parte de ella. En consonancia con lo que se acaba de sostener, el párrafo tercero del mismo artículo 30 se refiere al tipo de importaciones contempladas en el artículo 37 del mismo proyecto. Es decir, a las que se dan gracias a un mecanismo ideado en la ley en relación con los mismos miembros de la Corporación, por lo que serán ellos quienes también pagarán el porcentaje allí fijado.”

De lo dicho, debe tenerse claro entonces que, dada la naturaleza jurídica de la Corporación Arrocera Nacional como un ente público no estatal, se le asigna un carácter público en razón de que cumple ciertas funciones consideradas de interés público, y por ello se le pueden conferir ciertas potestades públicas para el cumplimiento de esas funciones. Nótese además el tipo de potestades públicas asignadas a la Corporación Arrocera Nacional, que no se refieren al ejercicio de competencias exclusivas del Estado. La primera de estas, según la accionante, está contenida en el artículo 37 de la ley en cuestión. Dicha norma establece tres funciones de Conarroz, una referida a la recomendación que hace al MAG sobre la cantidad y los períodos de importación de arroz en granza, otra referida a la posibilidad de importar ella misma el arroz con una tarifa arancelaria reducida, y otra referida a la distribución del arroz importado a los agroindustriales. Es decir, Conarroz cuyo objetivo es establecer un régimen de relaciones entre productores y agroindustriales, conformada por agroindustriales, productores y dos representantes estatales, puede recomendar cuánto arroz importar, por cuánto tiempo, proceder ella misma a importarlo y también a repartirlo. La segunda contenida en el artículo 39 de la ley en cuestión, repite al

establecer la posibilidad de que la Conarroz distribuya a los agroindustriales las importaciones de arroz en granza realizadas. La tercera contenida en el artículo 40 de la ley en cuestión, repite al establecer la posibilidad de que la Conarroz realice directamente las importaciones del desabasto de arroz en granza. Al respecto, más bien se observa que se trata de actos que pertenecen al ámbito privado de las relaciones comerciales, como lo es recomendar cuánto se importa, importar y distribuir el producto importado. Según la lógica de la accionante, todo ello tiene que ver con la función estatal contenida en el artículo 50 Constitucional en cuanto a procurar *"el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza".* Lo cual a criterio de esta Sala no impide que sujetos privados, máxime si ostentan carácter público, busquen también el mayor bienestar de todos los habitantes del país, o puedan ser encomendados de misiones de interés público como lo sería recomendar cuánto se importa, importar y distribuir el producto importado. **En conclusión**, no se observa que lleve razón la accionante dado que la delegación de potestades públicas es congruente con el carácter de ente público no estatal que ostenta Conarroz, y dado que no se trata de la delegación de potestades exclusivas del Estado.

XI.- Sobre el alegato de que el consumidor debe costear Conarroz.- La accionante impugna los artículos 30 y 42 inciso a) y b) de la Ley en cuestión pues considera que con ello se impone al consumidor parte del costo del financiamiento de la Corporación. Indica que la norma impone, legalmente, una contribución obligatoria al consumidor de 1,5% sobre el precio del arroz entregado, limpio y seco, en granza o pilado y de 1,5% sobre el precio del arroz importado de cualquier tipo, dado que al ser trasladados dichos montos al precio final del arroz, será el consumidor el que termine cargando con el costo de una organización ideada alrededor del interés del industrial y productor de arroz. La Procuraduría General de la República indica que estamos en presencia de un uso legítimo y razonable de la potestad tributaria. En efecto, la creación de esta contribución parafiscal en nada vulnera los derechos del consumidor o el principio de igualdad ante las cargas públicas. Por su parte, el Tribunal Constitucional, siguiendo la doctrina, ha considerado como contribuciones parafiscales aquellas que crean un fondo de naturaleza corporativa, destinadas a alcanzar un fin económico o social de un determinado grupo de personas unidos por intereses comunes (ver voto n.° 4785-93). En otro fallo, el Tribunal Constitucional ha establecido que, dada la finalidad de un colegio profesional, el pago de un timbre a su favor, es una contribución parafiscal (voto 2243-97). También la Sala Constitucional ha clasificado como una contribución parafiscal, el aporte que deben hacer las

cooperativas a CENECOOP para que se utilice en programas educativos y de capacitación del movimiento cooperativo (voto n.° 7339-94). En todos los casos analizados por el Tribunal Constitucional encontramos un denominador común, y es que estamos frente a una contribución que impone coactivamente el Estado para alcanzar un fin económico o social de un grupo de personas que tienen intereses en común (agricultores, profesionales, cooperativistas, trabajadores, etc.). Al respecto, este Tribunal no observa que la contribución parafiscal establecida en los artículos impugnados 30 y 42 de la ley en cuestión sea inconstitucional. Nótese además que tal contribución se establece no para los consumidores, sino para los productores y agroindustriales –quienes juntos pagan un 1,5% sobre el precio del arroz entregado, y para la nacionalización del arroz importado en un 1,5% sobre el precio del arroz.

XII.- Conclusiones.- Habiéndose comprobado el imperativo constitucional –según los artículos 9 y 46- que le impone al legislador darle una representación razonable y proporcional al consumidor dentro de la Corporación arrocera, corresponde declarar la inconstitucionalidad por omisión, únicamente en cuanto a este aspecto. En cuanto a lo demás, tomando en cuenta que la existencia de Conarroz se enmarca dentro de los parámetros de un Estado Social de Derecho, que el principio de libre competencia -según la interpretación armónica de los artículos 46, 28 y 50 constitucionales- puede estar sujeto a limitaciones, y no observando roces constitucionales en el resto de los artículos de la ley de Conarroz cuestionados, lo procedente es declarar sin lugar la presente acción de inconstitucionalidad. Finalmente, los estudios de la Contraloría General de la República, que evidenciaron irregularidades y debilidades de gestión y control interno en Conarroz, son cuestiones no atendibles mediante el proceso de acción de inconstitucionalidad por no obedecer a cuestiones propias de la ley cuestionada.

Por tanto:

A) Por unanimidad se declara CON lugar por existir una inconstitucionalidad por omisión, pues conforme a los artículos 9 y 46 de la Constitución Política debe dársele una representación razonable y proporcional al consumidor. **B)** Igualmente por unanimidad se declara SIN lugar la acción en cuanto a los artículos 30 y 42 incisos a) y b) de la Ley N° 8285 “Ley de Creación de la Corporación Arrocera”. **C)** Por mayoría se declara SIN lugar la acción en cuanto al resto de las disposiciones objetadas de la Ley N° 8285 “Ley de Creación de la Corporación Arrocera”. El Magistrado Jinesta Lobo salva, parcialmente, el voto y, también declara inconstitucionales los artículos 7, 27, 28, 37, 39, 40, 45 y 47 de la Ley N° 8285 “Ley de Creación de la Corporación

Arrocera". Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.-

Adrián Vargas B.
Presidente a.i.

Gilbert Armijo S. **Ernesto Jinesta L.**

Fernando Cruz C. **Rosa María Abdelnour G.**

Roxana Salazar C. **Alexander Godínez V.**

FCC/95/car.-

VOTO SALVADO PARCIAL DEL MAGISTRADO JINESTA

El infrascrito Magistrado concurre, con la mayoría, en la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión apuntada, por falta de representación razonable y proporcionada de los consumidores en la Asamblea y la Junta Directiva de la Corporación Arrocera Nacional y la desestimación de la inconstitucionalidad invocada contra los numerales 30 y 42, incisos a) y b), de la Ley de Creación de la Corporación Arrocera, No. 8285 de 30 de mayo de 2002. Empero, salva, parcialmente, el voto en cuanto, también, estima

inconstitucionales los numerales 7, 27, 28, 37, 39, 40, 45 y 47 de ese cuerpo legislativo por las razones que se exponen de seguido.

I.- El Derecho de la Constitución contiene varios imperativos de gran importancia que conforman lo que se denomina la "constitución económica" –concepto que no tiene una posición preferente respecto del de "constitución social", pues deben ser interpretados y aplicados armónicamente-. En efecto tal, y como lo señale, como Magistrado ponente o redactor, en el Voto No. 4569-2008 de las 14:30 hrs. de 26 de marzo de 2008, la mayoría de este Tribunal estimó lo siguiente:

> *"VIII.- (…) El constituyente originario, en el artículo 46 de la Constitución Política sí distingue entre monopolio de derecho y de hecho (…) En la lógica de ese numeral el monopolio es una situación excepcional del mercado o la economía, por cuanto el párrafo 1° establece como regla general la proscripción de los monopolios privados, tanto que el párrafo 2° subraya que "Es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora", lo que significa, a contrario sensu, que los poderes públicos están constitucionalmente obligados a promover la competencia en el marco de una economía de mercado. El párrafo 4° dispone que "Para establecer nuevos monopolios a favor del Estado o de las Municipalidades se requerirá la aprobación de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa", con lo cual se enfatiza la regla contenida en la*

"constitución económica" -esto es, el conjunto de valores, principios y preceptos que regulan la economía y el mercado en el texto fundamental- de la libertad de empresa y la libre competencia y, por consiguiente, la excepción calificada del monopolio -incluso los públicos-, dado que, se precisa de una ley reforzada y, por consiguiente, de un considerable consenso de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa para establecer un monopolio público de derecho. Es claro que este párrafo 4° del artículo 46 constitucional, al admitir, excepcionalmente, un monopolio por virtud de una ley reforzada, contempla y consagra el monopolio de derecho. Para el monopolio de hecho, se encuentra dispuesto el párrafo 3° del artículo 46 al señalar que "Las empresas constituidas en monopolios de hecho deben ser sometidas a una legislación especial". Consecuentemente, como el monopolio de hecho es una cuestión que se produce en la realidad del mercado y la economía sin sustento normativo, de acuerdo con el constituyente originario una vez constatada la situación de hecho, como mínimo, debe ser sometida a una regulación jurídica específica para la protección de los consumidores y ciertos productores en aras de evitar distorsiones en el mercado (…) ***Sobre el particular, cabe resaltar que de conformidad con***

> ***el artículo 46 constitucional la regla de la constitución económica es la libertad de empresa y la libre competencia, por lo que la excepción calificada es la creación de monopolios***. *En efecto, de conformidad con dicha norma, es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora y para establecer nuevos monopolios a favor del Estado o de las Municipalidades, se requiere la aprobación por parte de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa (…)"* (la negrita no es del original).

De otra parte, el ordinal 46 de la Constitución Política en su párrafo in fine dispone –después de la reforma parcial de 1996- que *"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 (…)"*, de modo que el Derecho de la Constitución le prodiga una tutela especial y calificada a los consumidores y usuarios de bienes y servicios, habida cuenta de su posición vulnerable, para que puedan gozar y ejercer, efectivamente, sus situaciones jurídicas sustanciales y, correlativamente, instituye una obligación a cargo de los poderes públicos para actuar tales derechos e intereses económicos a través de acciones fácticas o normativas positivas y de desplegar tal función tuitiva frente a las prácticas comerciales restrictivas. Cabe apuntar que la protección de las situaciones jurídicas de los consumidores y usuarios y la obligación correlativa de los poderes públicos de adoptar acciones positivas para tal efecto, constitucionalmente impuestas, procuran hacer efectivo el imperativo del Estado social y

democrático de Derecho de obtener *"el mayor bienestar a todos los habitantes del país"*, tal y como lo prescribe el ordinal 50 de la Constitución, puesto que, esencialmente, todo habitante es, por antonomasia y al propio tiempo, consumidor y usuario de bienes y servicios. De otra parte, es menester tomar en consideración que las prácticas comerciales restrictivas o abusivas (v. gr. Monopolios, oligopolios, abuso de la posición dominante y las prácticas de competencia desleal) lesionan directamente el Derecho humano de los pueblos a su desarrollo (Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo adoptada en la Asamblea General, resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986) y que la promoción de la libre competencia que se desprende de los primeros cuatro párrafos del artículo 46 es un elemento ancilar para la protección de las situaciones jurídicas sustanciales en cabeza de consumidores y usuarios.

II.- Los numerales de la Ley de Creación de la Corporación Arrocera que, también, estimo inconstitucionales (7, 27, 28, 37, 39, 40, 45 y 47), en términos generales, refuerzan, fortalecen o mejoran la posición en el mercado y los beneficios de un oligopolio en manos de los productores e industriales del arroz que, simultáneamente, cercena o merma el goce y ejercicio de los derechos de los consumidores, con barreras de entrada a la nueva industria y comercio del arroz que limitan, ostensiblemente, la oferta y, por ende, la libertad de elección constitucionalmente garantizada a los consumidores. Del conjunto normativo impugnado que estimo inconstitucional, el fortalecimiento del oligopolio resulta de las barreras de entrada a las nuevas empresas o nuevos competidores en la industria y comercio del arroz con los mecanismos legislativos previstos para la distribución de la importación del arroz en granza y la prioridad concedida a las plantas industriales preexistentes en su comercialización; del intercambio coactivo, impuesto por ley, de información privilegiada entre

los productores e industriales o competidores con la lesión a los intereses económicos del consumidor por el poder de influencia para manipular la cantidad a producir y el precio del artículo en el mercado y la fijación ordinaria o regular –y no excepcional o temporal por razones de urgencia o necesidad- de precios por el Poder Ejecutivo como único mecanismo, prescindiéndose de la oferta y la demanda. De otra parte, la normativa impugnada, cercena potestades o atribuciones constitucionales que deben ser ejercidas por el Estado –a través del Poder Ejecutivo- durante estados excepcionales o anómalos de desabastecimiento del arroz y que delega en otros entes públicos tales como el Consejo Nacional de la Producción y la propia Corporación Arrocera Nacional, con detrimento de la doctrina que informa el artículo 180, párrafo 3°, de la Constitución Política al reservarle al Poder Ejecutivo la atención de *"necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública"* (Ver Votos de este Tribunal Constitucional Nos. 3410-92, 2011-98, 1369-2001 y 9427-2009). Lo anterior se agrava, con una serie de datos que constituyen un hecho público y notorio que expone la asociación accionante en el memorial inicial, tales como el incremento artificial del precio interno del arroz, en contraste con el precio internacional, la falta de cobertura de la demanda nacional de ese grano, etc., los elevados aranceles para la importación –con excepción de las situaciones de desabastecimiento-, etc. En suma, las normas impugnadas quebrantan el bloque de constitucionalidad, particularmente, la constitución económica, el principio o regla de la competencia, la protección especial dispensada a los consumidores y las obligaciones correlativas de los poderes públicos de adoptar acciones positivas de carácter normativo para garantizar el goce y ejercicio de las situaciones jurídicas sustanciales de los consumidores. Por las razones expuestas también declaro inconstitucionales los artículos 7, 27,

28, 37, 39, 40, 45 y 47 de la Ley de Creación de la Corporación Arrocera, No. 8285 de 30 de mayo de 2002.

Ernesto Jinesta L.

EXPEDIENTE N° 02-013072-0007-CO