

Referencia: Expediente D-10608

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, “*Por medio de la cual se dicta el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*”.

Demandante: Laura Castilla Plazas

Magistrado ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., ocho (8) de septiembre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, quien la preside, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40-6 y 242-1 de la Carta Política, la ciudadana Laura Castilla Plazas presentó acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 “*Por medio de la cual se dicta el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*”.

Mediante auto del 4 de febrero de 2015, la Magistrada Sustanciadora inadmitió inicialmente la demanda de la referencia, con el propósito de que la ciudadana corrigiera su escrito, dotándolo de razones específicas, suficientes y pertinentes, para un estudio constitucional de fondo. Corregida la demanda, ésta fue admitida por auto del 24 de febrero del mismo año, y se dispuso que por Secretaría General de esta Corporación procediera a la fijación en lista del

proceso y se surtiera el traslado de la demanda al Procurador General de la Nación, para lo de su competencia. En dicha providencia, se ordenó igualmente, que de conformidad con el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, se comunicara la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso y que se informara de la admisión de la demanda, a los Ministros del Interior, de Hacienda, de Agricultura y Desarrollo Rural; de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; de Industria, Turismo y Comercio; de Salud y Protección Social y de Justicia y del Derecho. Adicionalmente, se invitó a la Confederación Colombiana de Consumidores, al INVIMA, al ICONTEC; al ICA, a la Superintendencia de Industria y Comercio; a las facultades de Derecho, Medicina y Economía de la Universidad del Rosario, de los Andes, de Antioquia, de la UIS y de la ICESI; a la Escuela de Economía y a la Facultad de Derecho de las Universidades Sergio Arboleda y Externado de Colombia; a la de Ingeniería de Alimentos de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Uniagraria y la Universidad del Valle y las facultades de Derecho de la Universidad de Caldas y la Universidad de Nariño; así como a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a DeJusticia y a la Corporación Viva la Ciudadanía, para que si lo estimaban pertinente, expusieran sus razones sobre la exequibilidad o no de la disposición acusada, con relación a una alegada omisión legislativa relativa por la ausencia de información a los consumidores sobre la naturaleza transgénica de los alimentos.

Para efectos de esta sentencia y teniendo en cuenta los distintos nombres que se le dan en la doctrina a los productos modificados genéticamente, utilizaremos en esta providencia de manera equivalente, los términos de transgénicos o alimentos o componentes genéticamente modificados, o principalmente las siglas OGM¹.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de actuaciones y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la acción de inconstitucionalidad de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 “*Por medio de la cual se dicta el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*”, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 48.220 de 12 de octubre de 2011, así:

¹ Organismos Genéticamente Modificados, La sigla en inglés es GMO.

“ARTÍCULO 24. CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN. La información mínima comprenderá:

1. Sin perjuicio de las reglamentaciones especiales, como mínimo el productor debe suministrar la siguiente información:

1.1. Las instrucciones para el correcto uso o consumo, conservación e instalación del producto o utilización del servicio;

1.2. Cantidad, peso o volumen, en el evento de ser aplicable; las unidades utilizadas deberán corresponder a las establecidas en el Sistema Internacional de Unidades o a las unidades acostumbradas de medida de conformidad con lo dispuesto en esta ley;

1.3. La fecha de vencimiento cuando ello fuere pertinente. Tratándose de productos perecederos, se indicará claramente y sin alteración de ninguna índole, la fecha de su expiración en sus etiquetas, envases o empaques, en forma acorde con su tamaño y presentación. El Gobierno reglamentará la materia.

1.4. Las especificaciones del bien o servicio. Cuando la autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares, estas deberán contenerse en la información mínima.

2. Información que debe suministrar el proveedor:

2.1. La relativa a las garantías que asisten al consumidor o usuario;

2.2. El precio, atendiendo las disposiciones contenidas en esta ley.

En el caso de los subnumerales 1.1., 1.2. y 1.3 de este artículo, el proveedor está obligado a verificar la existencia de los mismos al momento de poner en circulación los productos en el mercado.

PARÁGRAFO. El productor o el proveedor solo podrá exonerarse de responsabilidad cuando demuestre fuerza mayor, caso fortuito o que la información fue adulterada o suplantada sin que se hubiera podido evitar la adulteración o suplantación”.

III. LA DEMANDA

La ciudadana Laura Castilla Plazas considera que el artículo 24 la Ley 1480 de 2011 “*Por medio de la cual se dicta el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*”, es inconstitucional porque vulnera los artículos 16², 20³

² **Artículo 16 C.P.** Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

³ **Artículo 20 C.P.** Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. // Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura.

y 78⁴ de la Constitución Política, en la medida en que se trata de una norma que omite incluir dentro de la información mínima exigida a productores y proveedores, la referente a si los alimentos que se comercializan o sus componentes, fueron *modificados genéticamente* -OGM-, esto es, si se trata de productos *transgénicos o no*.

A juicio de la demandante, la ausencia de esta especificación en los datos que deben incluir los alimentos en sus etiquetas, como datos mínimos según la norma, incumple el deber constitucional de proveer a los ciudadanos una información completa y veraz sobre los productos del mercado, con lo que se afecta el derecho de los consumidores a tener una información intrínsecamente relacionada con la calidad y características esenciales de los alimentos, contravirtiendo además el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los consumidores, a quienes compete una selección personal, libre e informada de los productos.

Para sustentar estas acusaciones, la accionante afirma que si bien la norma acusada dispone cuál debe ser la información mínima que deben incluir los productores sobre los alimentos, el precepto incurre en una *omisión legislativa relativa* en su texto, en la medida en que excluye como información mínima, un aspecto del producto alimenticio que es esencial a su naturaleza y calidad, y que es relevante para el conocimiento del consumidor, como lo es conocer si éste o alguno de los elementos que lo componen ha sido modificado genéricamente, esto es, si transgénico o no. Siguiendo entonces los requisitos que la Corte considera que deben ser demostrados por los demandantes para que se predique la existencia de una omisión legislativa relativa, la accionante explica sus consideraciones avanzando en tales exigencias jurisprudenciales, así:

(a) Existencia de una norma respecto de la que se pueda predicar el cargo. A juicio de la demandante, en el ordenamiento jurídico colombiano existe una norma respecto de la cual se puede predicar el cargo de omisión legislativa relativa enunciada, y es el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, que es la disposición que establece cuál es la información mínima que los proveedores y productores de alimentos deben suministrar sobre sus productos a los

⁴**Artículo 78 C.P.** La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. //Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. // El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

consumidores, y por eso mismo, es la que acusa en esta oportunidad de ser la norma sobre la que recae la supuesta omisión constitucional.

(b) *Exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma en situaciones análogas que debían estar contenidas en el texto acusado u omisión en el precepto, de un ingrediente o condición que de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta.* El artículo acusado, en opinión de la ciudadana, omitió exigir que se incluyera en la información mínima que sobre los alimentos deben dar los productores o los proveedores, si éstos o sus componentes fueron modificados genéticamente, esto es, si son transgénicos. Esta omisión hace que el artículo no se encuentre en armonía con la Carta, pues debido a este vacío, la norma vulnera el derecho de los consumidores a una información completa y veraz sobre los alimentos que se comercializan y sus características esenciales, afectándose con ello la libertad de los consumidores para escoger sus alimentos, con lo que también se compromete su derecho al libre desarrollo de la personalidad.

(c) *Inexistencia de un principio de razón suficiente que justifique la exclusión de los asuntos que debían estar regulados.* Desde la perspectiva de la demandante, no existe justificación alguna para que el legislador hubiese omitido la regulación que aquí se extraña. La idea de que esta información puede llegar a afectar eventualmente la libertad de empresa o la libre iniciativa privada, - porque aparentemente desincentiva el consumo de estos alimentos - , es a su juicio una idea infundada, en la medida en que sólo se trata de información relevante sobre el origen de los productos, que merece la pena ser conocida por quienes los consumen. Por ende, a su juicio, ello no tendría por qué generar *a priori* prevención sobre estos productos, aunque sí significaría el acceso a una información completa y verás sobre estos productos, que es importante para todos los consumidores.

(d) *La generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal, frente a los casos y situaciones regulados por la norma y amparados por sus consecuencias.* Según la demandante, la información que omite exigir la norma, es igual o más importante que los otros aspectos mínimos aceptados por la disposición acusada, pues todos son necesarios para ilustrar debidamente al consumidor con respecto a sus decisiones en la adquisición de alimentos. Los requisitos exigidos por el artículo 24 demandado, ponen en evidencia aspectos *intrínsecos* de los alimentos ofrecidos -vgr., si son perecederos y sus especificaciones y componentes, entre otros-, y aspectos externos, como su peso, etc. Frente a los

primeros, la demandante alega violación de la igualdad, porque algunos requisitos internos de la esencia de los alimentos sí se incluyen en la ley, como requisitos mínimos que deben ser conocidos por los consumidores, pero se omite a su juicio el más importante de todos ellos, que es información sobre la esencia misma del producto, su origen genético, su ADN, es decir, si ha sido genéticamente modificado o no. Esta información sobre si un alimento es o no transgénico, es un aspecto íntimo y trascendente del producto, que va más allá incluso de si es perecedero o no; elemento que se omite en la ley, sin justificación válida.

(e) Finalmente, alega también que su requerimiento se ajusta a la exigencia de que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al Legislador. Lo anterior, porque para la demandante, el Congreso incumplió con las exigencias previstas en el artículo 78 superior, al omitir en su regulación la información mínima exigible a los productores de alimentos, el determinar si tales productos son transgénicos o no, teniendo en cuenta que conforme con la jurisprudencia de esta Corporación, ese artículo constitucional va dirigido generalmente a asegurar la protección especial de los derechos de los consumidores.

En efecto, el artículo 78 de la Carta, dispone que la ley debe regular el control de “calidad” de los bienes, así como la “información” que se le debe suministrar al público. La calidad implica, atendiendo al diccionario de la Real Academia, “el conjunto de propiedades que le son inherentes a un producto y que permiten juzgar su valor”. De manera tal que en el deber de suministrar información mínima veraz e imparcial sobre la calidad de un producto alimenticio, debe hacer conocer al público una parte específica de esa calidad, como es el origen intrínseco de ese producto o alimento, que no es otro que su condición de modificado o no genéticamente. De esa información consustancial al producto, surge para el consumidor, en uso de su autonomía, la decisión libre de consumir o no ese alimento.

Por exigencia constitucional, entonces, es necesario que los elementos intrínsecos a la calidad de los productos se den a conocer a los consumidores. De allí que considere que la omisión legislativa relativa se concentra en que la norma acusada dejó por fuera, sin justificación válida, el deber de informar si los alimentos ofrecidos o alguno de sus elementos ha sido modificado genéticamente, es decir, se omitió información que a su juicio toca con la naturaleza más íntima del producto y que por consiguiente es importante para el consumidor.

Además, la información que se les debe suministrar a los consumidores y que la Constitución defiende a la ley, debe ser información completa y veraz. Si la información mínima de un producto pretende cumplir con esas exigencias, debe incluir, el tema de si el producto ha sido o no modificado genéticamente. El no incluir una información tan significativa para el consumidor, *“constituye una falacia en tanto (...) la información no es completa, como debiera serlo constitucionalmente”*.

Por ende, al no permitírsele al consumidor contar con todos los elementos necesarios para tomar una decisión de consumo consciente e informada y no poder recibir una información completa y veraz sobre los alimentos que el mercado le ofrece en virtud de la norma acusada, el Legislador no sólo desconoce el artículo 78 superior, sino que no contrarresta la situación de debilidad de los consumidores frente a la posición ventajosa de productores y proveedores, en un aspecto que es intrínseco a los alimentos que se comercializan y que los consumidores necesitan saber.

Además, la misma Ley 1480 señala, siguiendo a la Constitución, que los consumidores tienen derecho a obtener información veraz, completa, transparente y oportuna sobre los productos, por lo que la omisión legislativa detectada, genera una carencia de esa información que la misma legislación aparentemente promueve y en consecuencia, genera un vicio del consentimiento, en la medida en que la información incompleta que se ofrece a la ciudadanía, no puede llevar a los consumidores a tomar decisiones que, de haber obtenido una información plena, eventualmente les hubiera permitido tomar una decisión diferente.

Por último, la ciudadana afirma, sobre la base del principio de precaución en materia ambiental, que si bien hay una falta de certeza científica acerca del poder dañino de los alimentos genéticamente modificados, -certeza que cree muy difícil de probar dado los intereses transnacionales en la producción de este tipo de alimentos-, sí considera que es legítimo que cada consumidor que crea que estos alimentos le generan un riesgo a su salud, tenga la posibilidad de decidir evitarlos. Por eso, cree que la norma viola el derecho a escoger libremente e incluso de modo precavido, con qué alimentarse. En ese orden de ideas, plantea que con esta omisión también se desconoce el artículo 16 superior, porque impide que la adquisición de alimentos de los consumidores sea fruto del consentimiento libre e ilustrado.

Por todo lo anterior solicita que se declare la constitucionalidad del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, siempre que se entienda que la información mínima

exigida en la norma acusada, debe incluir la referente a si los alimentos o sus componentes fueron modificados genéticamente, esto es, si ellos o sus componentes son transgénicos o no.

IV. INTERVENCIONES.

1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, actuando mediante apoderado, solicita a la Corte Constitucional declarar **EXEQUIBLE** el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, en la medida en que la norma acusada, en su criterio, de ninguna forma se contrapone a los artículos constitucionales invocados por la actora (artículos 16; 20 y 78 C.P.).

A juicio del Ministerio, no existe ningún argumento de los presentados por la ciudadana que demuestre la oposición del artículo 24 con la Carta Fundamental, sino por el contrario, su crítica se contrae a *“una serie de argumentaciones subjetivas que no son pertinentes, puesto que la acción se ejerce en defensa de la Constitución... [y] su finalidad no es la protección de intereses particulares”*. La simple contradicción sin argumentos objetivos y verificables o como resultado de interpretaciones confusas del ordenamiento, no constituye una formulación concreta del concepto de violación.

Para ese Ministerio, en consecuencia, la demanda es inepta, en la medida en que la ciudadana no explica por qué la norma acusada desconoce una o varias disposiciones de la Carta y el juez constitucional no puede llenar ese vacío. Además, como la inexequibilidad debe recaer sobre un texto real y no uno deducido por el actor, considera que la demanda no cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por la jurisprudencia constitucional para efectuar un análisis de fondo.

Ahora bien, afirma el interviniente que, a pesar de que el tema que nos ocupa no atañe directamente a esa cartera, hará un pronunciamiento general por tratarse de un tema eminentemente técnico. Desde esa perspectiva, sostiene que existen especificaciones técnicas de los bienes y servicios, a las que se puede acudir o que pueden ser exigidas por la autoridad competente en su momento. Por lo tanto considera que es competencias del ICA, del INVIMA y de los entes territoriales de Salud, sin menoscabo de lo dispuesto en la ley para el control y vigilancia de la Superintendencia de Industria y Comercio, determinar cuándo debe exigirse señalar, en el etiquetado de un producto, si éste o un elemento son o no transgénicos.

De esta forma, si bien es cierto que la norma acusada no incluye de manera directa el tema de los transgénicos, tampoco lo excluye de manera perentoria, al autorizar a las autoridades competentes a considerar la inclusión de esa información, si lo consideran pertinente. Al adolecer la demanda entonces de una argumentación clara y tratarse de una apreciación subjetiva, concluye que las normas demandadas no transgreden el ordenamiento constitucional.

2. Ministerio de Salud y Protección Social.

El Ministerio de Salud intervino en el presente proceso, con el propósito de solicitar que la Corte Constitucional declare la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 24 de la Ley 1438 de 2011, con fundamento en las consideraciones que siguen.

En *primer lugar*, sobre los requisitos relativos a la información que deben contener los rótulos o etiquetas en los alimentos destinados al consumo humano, envasados o empacados, es importante señalar que ellos se encuentran consagrados en la *Resolución 5109 de 2005*, proferida por esa entidad, que con respecto a las tecnologías de modificación genética, precisó lo siguiente:

“ARTÍCULO 5o. INFORMACIÓN QUE DEBE CONTENER EL ROTULADO O ETIQUETADO. *En la medida que sea aplicable al alimento que ha de ser rotulado o etiquetado; en el rótulo o etiqueta de los alimentos envasados o empacados deberá aparecer la siguiente información:*

5.1. Nombre del alimento (...)

5.2. Lista de ingredientes (...)

“INGREDIENTES DEL PRODUCTO CUANDO SE PREPARA SEGUN LAS INSTRUCCIONES DEL ROTULO O ETIQUETA”.

5.2.2 *Se declarará, en cualquier alimento o ingrediente alimentario obtenido por medio de la biotecnología, la presencia de cualquier alergeno transferido de cualquiera de los productos enumerados en el parágrafo del presente artículo.*

Cuando no sea posible proporcionar información adecuada sobre la presencia de un alergeno por medio del etiquetado, el alimento que contiene el alergeno no se podrá comercializar”.

5.3. Contenido neto y peso escurrido

5.4. Nombre y dirección

5.5. Identificación del lote

5.6. Marcado de la fecha e instrucciones para la conservación

5.7 *Instrucciones para el uso*

5.8 *Registro Sanitario*

6. *Requisitos Obligatorios Adicionales*

“ARTÍCULO 10. ROTULADO O ETIQUETADO DE ALIMENTOS IRRADIADOS U OBTENIDOS POR MEDIO DE CIERTAS TÉCNICAS DE MODIFICACIÓN GENÉTICA O INGENIERÍA GENÉTICA. Los alimentos irradiados o sometidos a radiaciones ionizantes y los obtenidos por medio de ciertas técnicas de modificación genética o ingeniería genética, deberán cumplir con las disposiciones específicas de rotulado o etiquetado que para el efecto expida el Gobierno Nacional”.

(...)

ARTÍCULO 16. ROTULADO O ETIQUETADO DE ALIMENTOS Y MATERIAS PRIMAS DE ALIMENTOS OBTENIDOS POR MEDIO DE CIERTAS TÉCNICAS DE MODIFICACIÓN GENÉTICA O INGENIERÍA GENÉTICA. El Ministerio de la Protección Social reglamentará los requisitos sobre el rotulado de los alimentos y materias primas de alimentos modificados genéticamente para consumo humano y los requisitos de rotulado y declaración del contenido de nutrientes que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano”. (Subrayas fuera del original).

Destaca el Ministerio, que la anterior normativa fue el resultado de una decisión judicial que, en el curso de una acción popular – la No 2004-2090-, ordenó a los Ministerios de Protección Social (hoy Ministerio de Salud y de Protección Social) y al de Comercio, Industria y Turismo, reglamentar los requisitos de rotulado o etiquetado de alimentos derivados de plantas genéticamente modificadas y destinadas al consumo humano.

En atención al fallo mencionado, resultó necesario entonces que esas entidades definieran los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos derivados de organismos genéticamente modificados para consumo humano y las materias primas que contengan OGMs, como medida necesaria para proteger la salud humana y prevenir posibles daños a la misma.

El Ministerio de Salud, unos años más adelante, nuevamente reglamentó la materia y expidió la Resolución 4254 de 2011, *“Por medio de la cual se expide el Reglamento Técnico que establece disposiciones relacionadas con el rotulado o etiquetado de alimentos derivados de Organismos Genéticamente*

Modificados -OGM- para el consumo humano y con la identificación de materias primas para consumo humano que los contengan”.

Así, según lo indica ese Ministerio, en ese reglamento técnico, se determinaron las reglas relacionadas con el rotulado o etiquetado de los envases o empaques de alimentos derivados de Organismos Genéticamente Modificados -OGM, para consumo humano, así como para la identificación de materias primas que sean o contengan OGM y se emplean en la fabricación de alimentos para el consumo humano, con el fin de proteger la salud y la seguridad humana y prevenir las prácticas que puedan inducir a error o engaño a los consumidores. El capítulo II de la Resolución 4254 de 2011 reza lo siguiente:

"Artículo 4°. Rotulado o etiquetado de los alimentos derivados de Organismos Genéticamente Modificados. Se deben rotular o etiquetar todos los envases o empaques de alimentos derivados de OGM para consumo humano que no sean sustancialmente equivalentes con su homólogo convencional y cuando se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones:

- 1. Los valores de la composición nutricional existentes en el alimento que contiene el OGM o que empleó materias primas que son OGM, no son sustancialmente equivalentes en comparación con el homólogo convencional o el producto alimenticio que se encuentra en el mercado.*
- 2. La forma de almacenamiento, preparación o cocción del alimento que contiene el OGM o la utilización de materias primas que son OGM, difiere a causa de este, en comparación con el homólogo convencional o el producto alimenticio equivalente existente en el mercado.*
- 3. La presencia de un alérgeno introducido como resultado de la modificación genética en un alimento que contiene el OGM o que empleó materias primas que son OGM y que los consumidores no esperan que se presente.*
- 4. La presencia de una diferencia en las propiedades organolépticas de un alimento, como consecuencia de la modificación genética, en comparación a su homólogo convencional.*

Parágrafo 1°. Se exceptúan del cumplimiento del presente Reglamento Técnico, los siguientes ingredientes y alimentos:

- 1. Los aditivos alimentarios.*

2. Alimentos preparados en el punto de venta (restaurantes, hoteles, lugares de comida rápida).

3. Alimentos que contengan un solo ingrediente o aditivo producido por Microorganismos Genéticamente Modificados (MGM).

4. Alimentos que contengan ingredientes procesados por enzimas producidas mediante MGM.

Parágrafo 2°. En los rótulos o etiquetas de un alimento envasado y de las materias primas utilizadas para la elaboración de alimentos para consumo humano, no se acepta el uso de declaraciones, tales como "libre de OGM" o "no contienen OGM", salvo que el fabricante demuestre y sustente que la afirmación es veraz y no engañosa. En este caso, el fabricante debe demostrar a través de resultados de laboratorio que serán avalados por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – Invima, y mediante mecanismos de trazabilidad a lo largo de la cadena de producción".

Así las cosas y en *segundo lugar*, para el Ministerio de Salud, la acusación de la demandante de que el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 omitió incluir dentro de la información mínima allí exigida la referente a si los alimentos o sus componentes fueron modificados genéticamente, no corresponde entonces a la verdad, puesto que la Resolución No 4254 de 2011 reglamentó el tema, en lo de su competencia. En ese orden de ideas, no se configura violación de ninguno de los derechos señalados por la parte actora, puesto que no hay limitación alguna al derecho al libre desarrollo de la personalidad de los consumidores colombianos (art. 16 C.P.) y se garantiza a toda persona la libertad de respetar y difundir su pensamiento sin restricción (art. 20 C.P.)

En cuanto al artículo 78 superior, trajo a colación el Ministerio lo señalado en el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la acción popular que se cita, y en el que dijo:

“Todas las características anteriormente señaladas hacen imperativo que de una parte, los consumidores colombianos tengan la oportunidad de conocer más de cerca el intenso debate que a nivel mundial ha originado el uso o introducción de alimentos de origen animal o vegetal con algunos o la totalidad de los componentes resultado de procesos de biotecnología moderna; de otra parte se hace necesario que en cada producto se encuentre impresa la información que le permita discernir sobre la adquisición a realizar de manera libre y consciente, en relación con los componentes de esa clase.

Resulta paradójico que exista la exigencia de incluir información en el etiquetado de productos o materias primas con ingredientes transgénicos para el consumo animal, mientras que solamente se prevea la obligación que aún no se concreta, de regular ese aspecto en productos para el consumo humano”⁵.

Según reseña el Ministerio, el Tribunal buscó determinar con su decisión, si la falta de etiquetamiento provoca la “*vulneración de los derechos de los consumidores, desde la perspectiva del derecho a la información en relación con la composición de los Organismos Genéticamente Modificados y con los eventuales riesgos que conlleva su consumo*”. Para resolver esa eventual preocupación, el Tribunal interpretó el estatuto del consumidor en concordancia con el artículo 78 de la C.P., que asigna al Legislador la función de regular el control de la calidad de los alimentos y de la información que se entrega a los consumidores. Igualmente se destaca que este artículo prevé la participación de los consumidores en la decisión de los asuntos que le conciernen.

Con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Tribunal manifestó, que los derechos de los consumidores abarcan tanto el acceso a los productos, como a la información sobre su origen, procedencia e impacto. Este conocimiento crea las condiciones necesarias para que el usuario final decida libre y voluntariamente si consume o no un producto.

En consecuencia, considera el Ministerio que en mérito de lo expuesto, la norma acusada no vulnera los artículos 16, 20 y 78 de la Carta y por ende debe ser declarada **EXEQUIBLE**.

3. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante apoderado, presentó escrito ante la Corte Constitucional en el que solicita la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, por considerar que los motivos de inconstitucionalidad que destaca la ciudadana en su demanda son infundados, teniendo en cuenta que dicha normativa se ajusta plenamente a la Carta Política.

Para ese Ministerio, el Congreso, en ejercicio de la atribución concedida por el artículo 78 de la Constitución, aprobó la Ley 1480 de 2011, por medio de la

⁵ Extracto sentencia del 1º septiembre de 2005. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, expediente 2004-02090.

cual se expidió el Estatuto del Consumidor. En la exposición de motivos del proyecto de Ley correspondiente, se explicó ampliamente que uno de los temas básicos a regular, era el acceso a la información del consumidor.

En efecto, el artículo 1º, dispone como objetivo de la ley, promover y garantizar el acceso de los consumidores a una información adecuada, que permita hacer elecciones bien fundadas, y el artículo 3º establece como derechos de los consumidores, el obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, precisa e idónea respecto de los productos. En el artículo 5º además, se definió como información, *“todo contenido o forma de dar a conocer la naturaleza, el origen el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización”*.

De lo expuesto, la Ley 1480 de 2011 consagró las disposiciones en favor del consumidor que deben brindar en materia de información, lo relativo al origen, modo de fabricación, componentes, usos, volumen, peso, medida, precios, forma de empleo, propiedades, calidad, idoneidad, cantidad y riesgos de los productos entre otros aspectos. A juicio del Ministerio, en consecuencia, es infundado lo pretendido por la demandante, en el sentido de que al Legislador le correspondía de manera expresa, especificar que dentro de la información de los productos ofrecidos al consumidor, se debía señalar si los productos son *“genéticamente modificados”* o no, en la medida en que *“tal aspecto no tiene relevancia constitucional, puesto que la Carta Política no le estableció al Congreso la obligación de establecer como requisito que se informe si los productos alimenticios fueron o no “genéticamente modificados”*.

En tal sentido, para el Ministerio de Comercio, la información relevante para el consumidor, se circunscribe a las instrucciones para el correcto uso o consumo; cantidad, peso o volumen; fecha de vencimiento; especificaciones del bien o servicios; garantías y precio, conforme a lo precitado por el artículo 24 de la ley mencionada.

Por lo tanto, lo pretendido por la ciudadana no tiene vocación de prosperidad, porque los argumentos de la demanda contienen una serie de planteamientos sobre la conveniencia para los consumidores de esa información, que son aseveraciones de estudios técnicos, que no han tenido los resultados

conducentes para que sea necesaria la expedición de leyes que regulen lo concerniente a tales “*organismos genéticamente modificados*”.

Aunque todos los ciudadanos y los gobiernos de los distintos países desean tener la garantía de que estos OGM no van a presentar una amenaza para la salud humana o el medio ambiente, todavía no hay acuerdo sobre la mejor manera de protegerse contra estas posibles amenazas.

A su juicio, los problemas comerciales surgen cuando los países tienen reglamentaciones diferentes con respecto a los procedimientos de prueba y aprobación necesarios para poner los OGM y sus productos en el mercado o cuando no hay acuerdo acerca de los requisitos de etiquetado o identificación. Algunos países prohíben totalmente la importación y venta de OGM y sus productos. En otros países, gran parte de la producción de algunos cultivos, como el maíz o la soya, proceden de semillas modificadas genéticamente y se mezclan con variedades no modificadas durante el almacenamiento, el transporte o la elaboración.

En la sentencia **C-293 de 2002**, la Corte Constitucional al analizar el *principio de precaución* en materia ambiental, señaló, que esa era una herramienta que tenían las autoridades ambientales frente a los riesgos, por ejemplo, de los OGM.

Por último señala el Ministerio que no se configura la omisión legislativa relativa que se señala, dado que no se establecen en el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, “*actos discriminatorios que vulneren el derecho a la igualdad de los consumidores, dado que no se privilegia algún grupo o se establecen tratos diferenciados a los consumidores, por lo tanto, las advertencias en materia de información que se consagran en el artículo demandado, son suficientes para amparar los derechos de los consumidores*”, conforme al mandato del artículo 78 de la Constitución.

Por estas razones, solicita que la Corte Constitucional, declare **EXEQUIBLE** el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011.

4. Superintendencia de Industria y Comercio.

La Superintendencia de Industria y Comercio solicita que la norma acusada se declare **EXEQUIBLE**, por considerar que los cargos presentados por la demandante contra el artículo, no deben prosperar.

Para la Superintendencia, el artículo acusado consagra, en efecto, las características mínimas que conforme al Legislador debe contener la información que los productores o proveedores les deben suministrar a los consumidores. Sin embargo, esta no es la única disposición que se encarga de desarrollar el tema, y contrario a lo señalado en la demanda, en la actualidad los productores se encuentran en la obligación de informar en el rotulado de los alimentos que ofrecen a los consumidores, si estos o uno de sus componentes fueron modificados genéticamente, tal como lo dispone la Resolución No 4254 de 22 de septiembre de 2011 expedida en su momento, por el Ministerio de Protección Social.

Por ende, considera la Superintendencia, que los cargos de la demanda no pueden prosperar, en la medida en que a su juicio, el artículo acusado se interpretó por la ciudadana de forma aislada frente al resto de las disposiciones relevantes de la Ley, que en su conjunto demuestran que el Legislador no incurrió en una omisión legislativa relativa.

Para precisar esta consideración, la Superintendencia entra a analizar en primer lugar, las particularidades constitucionales, legales y jurisprudenciales del régimen de protección al consumidor, para luego determinar si se incurrió o no en una omisión legislativa relativa, conforme a lo alegado por la demandante.

Sobre este último punto, además de señalar que considera acertado que el Legislador hubiese optado por no establecer una lista taxativa de elementos que podían considerarse como parte de la información sobre un producto y que en todo caso los productores están obligados a dar información suficiente en términos del artículo 23 de la ley-, la Superintendencia concluye lo siguiente:

La norma acusada más que plantear una pugna entre la normatividad demandada y los preceptos constitucionales invocados, lo que pone de presente es una inconformidad personal de la demandante, que genera una lectura errada de las disposiciones desarrolladas por el Legislador. Una interpretación sistemática de la ley lleva a encontrar que dentro de la información que deben entregar los productores y proveedores, está lo referente a los alimentos denominados transgénicos. Ello se desprende de la lectura del artículo 5° de la Ley⁶, que regula lo que debe entenderse por

⁶ **ARTÍCULO 5o. DEFINICIONES.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por: //7. **Información:** Todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad

información, así como del artículo 23⁷ de la ley que establece responsabilidad en cabeza de los productores y distribuidores por el daño que se genere como consecuencia de la indebida o insuficiente información.

Por todo lo anterior, solicita la Superintendencia en conclusión, que se declare la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011.

5. Universidad Externado de Colombia. Departamento Derecho Económico.

Emilio José Archila, en su calidad de Director del Departamento de Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia, intervino en el proceso para precisar las razones por las cuales considera que la norma acusada es **EXEQUIBLE**, por considerar que los cargos presentados por la demandante contra el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 no deben prosperar.

Para el interviniente, la norma demandada resulta constitucional en la medida en que el Reglamento Técnico No 4254 del 22 de septiembre de 2011 expedido por el Ministerio de Protección Social, se ocupa de establecer las disposiciones relacionadas con el rotulado o etiquetado de alimentos derivados de organismos genéticamente modificados para el consumo humano y con la identificación de materias primas que los contengan, en cuyo texto se contempla la obligación de informar a los consumidores sobre la condición de "transgénico".

Lo anterior adicionalmente, porque según lo ha reconocido la Superintendencia de Industria y Comercio, la Ley 1480 de 2011, es una disposición general, ya que cada uno de los diversos sectores de la economía (servicios públicos, comunicaciones, alimentos, etc.) se rigen por normas especiales que le aplican a cada sector. De esta forma, la ley que se menciona,

o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización".

⁷**ARTÍCULO 23. INFORMACIÓN MÍNIMA Y RESPONSABILIDAD.** Los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano.// **PARÁGRAFO.** Salvo aquellas transacciones y productos que estén sujetos a mediciones o calibraciones obligatorias dispuestas por una norma legal o de regulación técnica metrológica, respecto de la suficiencia o cantidad, se consideran admisibles las mermas en relación con el peso o volumen informado en productos que por su naturaleza puedan sufrir dichas variaciones. //Cuando en los contratos de seguros la compañía aseguradora modifique el valor asegurado contractualmente, de manera unilateral, tendrá que notificar al asegurado y proceder al reajuste de la prima, dentro de los treinta (30) días siguientes.

tiene carácter supletivo, por lo cual, para los sectores de la economía que no tengan una normativa especial sobre el régimen de los consumidores, se aplicará primero esa legislación especial y, de manera subsidiaria, la Ley 1480 de 2011.

Para el sector de los alimentos, es necesario precisar las obligaciones existentes sobre la información que se debe suministrar a los consumidores.

El artículo 271 de la Ley 9ª de 1979 establece que "*Los alimentos y bebidas, empacados o envasados, destinados para la venta al público, llevarán un rótulo en el cual se anotarán las leyendas que determine el Ministerio de Salud: (a) Nombre del producto; (b) Nombre y dirección del fabricante; (c) Contenido neto en unidades del Sistema Internacional SI; (d) Registro del Ministerio de Salud; y (e) Ingredientes*". (Subraya fuera del original).

Por su parte, el artículo 35 del Decreto 4525 de 2005 señala que la "*autoridad competente podrá establecer las disposiciones en relación con la información que deberá suministrar a los usuarios y consumidores, en las etiquetas y empaques de los Organismos Vivos Modificados - OVM- autorizados, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 740 de 2002⁸*" (Subraya fuera del texto).

⁸ Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica. "**ARTÍCULO 18. MANIPULACIÓN, TRANSPORTE, ENVASADO E IDENTIFICACIÓN.** //1. Para evitar efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, las Partes adoptarán las medidas necesarias para requerir que los organismos vivos modificados objeto de movimientos transfronterizos intencionales contemplados en el presente Protocolo sean manipulados, envasados y transportados en condiciones de seguridad, teniendo en cuenta las normas y los estándares internacionales pertinentes. //2. Cada Parte adoptará las medidas para requerir que la documentación que acompaña a: //a) Organismos vivos modificados destinados a uso directo como alimento humano o animal, o para procesamiento, identifica claramente que "pueden llegar a contener" organismos vivos modificados y que no están destinados para su introducción intencional en el medio, así como un punto de contacto para solicitar información adicional. La Conferencia de las Partes, en su calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo, adoptará una decisión acerca de los requisitos pormenorizados para este fin, con inclusión de la especificación de su identidad y cualquier identificación exclusiva, a más tardar dos años después de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo. // b) Organismos vivos modificados destinados para uso confinado los identifica claramente como organismos vivos modificados; especifica los requisitos para su manipulación; el punto de contacto para obtener información adicional, incluido el nombre y las señas de la persona y la institución a que se envían los organismos vivos modificados, y // c) Organismos vivos modificados destinados a su introducción intencional en el medio ambiente de la Parte de importación y cualesquiera otros organismos vivos modificados contemplados en el Protocolo los identifica claramente como organismos vivos modificados; especifica la identidad y los rasgos/características pertinentes, los requisitos para su manipulación, almacenamiento, transporte y uso seguros, el punto de contacto para obtener información adicional y, según proceda, el nombre y la dirección del importador y el exportador; y contiene una declaración de que el movimiento se efectúa de conformidad con las disposiciones del presente Protocolo aplicables al exportador. //3. La Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el presente Protocolo examinará la necesidad de elaborar normas, y modalidades para ello, en relación con las prácticas de identificación, manipulación, envasado y transporte en consulta con otros órganos internacionales pertinentes.

La Resolución 5109 de 2005 del Ministerio de Protección Social, por la cual se adopta el Reglamento Técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para el consumo humano, prevé que *"El Ministerio de la Protección Social reglamentará los requisitos de rotulado de los alimentos y materias primas de alimentos modificados genéticamente para el consumo humano (...)".* Lo mismo ocurre con el Reglamento Técnico No 4254 de 2011 proferido por el Ministerio de la Protección Social, que prevé disposiciones relacionadas con el rotulado y etiquetado de alimentos derivados de organismos genéticamente modificados para el consumo humano y la identificación de materias primas para consumo humano que contengan.

Por otra parte, la entidad encargada de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control respecto del cumplimiento de dicho reglamento es el INVIMA y las Direcciones Territoriales de Salud, según el artículo 9º de la Resolución 4254 de 2011.

Por estas razones considera el interviniente que en el sector de los alimentos los empresarios tienen la obligación de informar a través del rotulado y etiquetado de los productos, la condición de organismos genéticamente modificados, por lo que el cuestionamiento de la demanda en relación con la inexistencia de esa obligación, carece de soporte.

Ahora bien, frente al artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, anota el interviniente que es cierto que la obligación de informar respecto de la condición de transgénicos de los alimentos no se encuentra presente en ese texto expresamente. No obstante, cuando el numeral 1.4 del artículo 24 de la Ley en mención indica que se deben informar las especificaciones técnicas particulares y que dentro de ellas se encuentran las que las autoridades competentes exijan, se debe entender que, a partir del Reglamento Técnico No 4254 de 2011, la información sobre la condición de los alimentos modificados genéticamente se encuentra dentro de la información mínima requerida para conocer los alimentos.

Al respecto, recuerda que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia proferida el 1º de septiembre de 2005, decidió proteger los derechos colectivos a la información y salud de los consumidores de productos alimenticios cuyo contenido en cualquier proporción contenga sustancias procedentes de biotecnología moderna o sean en su totalidad alimentos genéticamente modificados y, en consecuencia, ordenó la

expedición del reglamento que contenga las medidas tendientes a obligar a productores y distribuidores a señalar tal contenido, en las etiquetas correspondientes⁹.

En tal virtud, el interviniente concluye que los productores de alimentos ya tienen la obligación de informar a los consumidores, a través del rotulado y etiquetado, si tienen la condición de ser genéticamente modificados con fundamento en el Reglamento Técnico No 4254 de 2011.

6. Intervención del ciudadano Jaime Saldarriaga Molina.

El ciudadano, en su calidad de miembro activo del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes, solicita a la Corte Constitucional declarar **EXEQUIBLE** el artículo acusado, con base en los siguientes argumentos:

Para el interviniente, si bien la ausencia de la información que la demandante solicita puede vulnerar la capacidad de las personas para tomar una decisión en cuanto al consumo de productos alimenticios, a su juicio, esa información no es vital dentro de la estructura del producto, en la medida en que el producto en sí no se ve alterado y no tiene un efecto negativo en la salud de las personas. No obstante, en sentido contrario, exigir esa información a productores y proveedores, sí puede afectar la libre competencia económica a la que alude el artículo 333 de la Carta, teniendo en cuenta que la indebida publicidad negativa contra los productos genéticamente modificados, podría ser un incentivo para que los consumidores no compren esos artículos y ello puede afectar los derechos al buen nombre y a la honra de los productores.

A juicio del actor, los avances en biotecnología han sido muy importantes para la humanidad, por lo que como "*no existen pruebas científicas que puedan argumentar el impacto negativo que pueden tener alimentos y productos transgénicos en las personas*", no es necesario exigir a los productores que brinden información sobre la modificación genética de los alimentos.

7. Intervención del ciudadano Juan Fernando Ramírez.

Considera el interviniente en su calidad de miembro activo del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes, que la Corte Constitucional en este caso particular debe declararse **INHIBIDA** para proferir un pronunciamiento de fondo frente a la demanda de la referencia, porque la demandante no logró

⁹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Expediente No 04-02090. Demandante: Corporación Colectivo de Abogados. M.P. Beatriz Martínez Quintero. 1o de septiembre de 2005.

acreditar en su escrito las razones por las que la información que considera omitida, es relevante o no, para los consumidores.

Para explicar el argumento, el ciudadano sostiene que la Corte Constitucional ha dicho claramente que en materia de los derechos de los consumidores, no puede hablarse libremente de un tema de mercado y libre competencia, sino que se trata de aspectos inherentes al interés público, que están sujetos al control constitucional.

La interpretación que la Corte Constitucional le ha dado al artículo 78 superior, entonces, es la de adjudicarle al derecho a la información del consumidor, un carácter de derecho efectivo, que debe perseguir la cristalización del objetivo material. En ese orden de ideas, era necesario para la demandante probar que el carácter genéticamente modificado de los alimentos es un asunto relevante para el consumidor de acuerdo con el artículo 78, circunstancia que a juicio del interviniente la demandante no logró demostrar, más allá de indicar la necesidad de que esta información sea conocida por los consumidores.

Sobre el particular, recuerda el interviniente que la Organización Mundial de la Salud se ha mantenido neutral frente a los potenciales riesgos de los alimentos y cultivos transgénicos. Sin embargo, la comisión del Códex Alimentarius, -el cuerpo Intergubernamental dependiente de la OMS-, ha establecido en sus parámetros (no vinculantes) para el comercio, que cada material genéticamente modificado debe ser analizado previamente a su introducción al mercado de cada nación y se recomienda etiquetar los alimentos transgénicos de acuerdo a los posibles riesgos, para establecer un debido monitoreo del mercado¹⁰.

La Unión Europea, ha tomado una postura clara y se ha convertido en un referente internacional de la lucha anti-transgénicos, conforme a su Resolución 1829 de 2003, que consagra además, el etiquetado para este tipo de productos.

Un informe conjunto de la ONG "Foreing Policy" y la revista norteamericana "The Nation", informa que más de 60 países han legislado restricciones a la comercialización de transgénicos y más de 26 de ellos han aprobado prohibiciones totales o parciales de estos productos, incluyendo México, Australia y países de la Unión Europea. Por el contrario, Estados Unidos se ha

¹⁰ Principles for the risk analysis of foods derived from modern biotechnology" CAC/CGL 44 2003 Y Guidelines for Nutrition Labelling CAC- GL2- 1985.

resistido a cualquier prohibición, incluso al etiquetado de los productos transgénicos.

En consecuencia, frente a este debate, el interviniente considera que la demanda intentó demostrar por qué la información que se omitió era necesaria, pero su argumentación *"no resulta suficiente para probar la necesidad de incluir específicamente la información sobre los alimentos transgénicos"*. Entonces, considera que la demanda es inepta porque no logró acreditar la necesidad de incluir dicha información específica en la ley, ni tampoco logró demostrar la relación entre el proyecto de vida de las personas y el etiquetado de estos alimentos, más allá de una simple elección contingente.

8. Intervención del ciudadano Julián Andrés Barbosa

El interviniente, en su calidad de miembro activo del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes, solicita a la Corte Constitucional **pronunciarse de fondo** sobre los cargos de inconstitucionalidad promovidos por la demandante y, en consecuencia, se **exhorte al Congreso** para que en el cumplimiento de su función constitucional, expida la adecuada reglamentación sobre el tema. Como pretensión subsidiaria, solicita que se profiera sentencia aditiva mediante la cual se agregue al artículo objeto de censura, el requisito de informar a los consumidores sobre si los alimentos han sido modificados genéticamente.

Para sustentar estas consideraciones, luego de avalar la procedibilidad de la demanda sobre la base del cumplimiento de las exigencias constitucionales relacionadas con los elementos que se deben acreditar para que se hable de la existencia de una omisión legislativa relativa, el ciudadano considera que el deber constitucional de informar al público, que se exige en el artículo 78 superior, no se cumple, pues *"omite el requisito de señalar si los alimentos son o no transgénicos, siendo ésta una cualidad intrínseca del producto incluso de mayor importancia que las allí requeridas y en esa medida la información resulta incompleta"*. Al omitirse la información correspondiente a la calidad transgénica de los alimentos, se le niega al consumidor la posibilidad de tener un conocimiento libre de vicios y se le está limitando la posibilidad de escoger libremente con qué alimentarse.

A juicio del ciudadano, este tema es objeto de un debate muy importante en el mundo, pero en nuestro país, se trata de un asunto que todavía no goza de una reflexión suficiente. Al respecto, cuenta que el Parlamento Europeo y el

Consejo de Europa, en su calidad de órgano representativo de la voluntad de la Unión Europea, expidió en el año 2003 el Reglamento 1829 *"sobre alimentos modificados genéticamente"*. Y en el numeral 1º del artículo 4º, el reglamento referido revela una serie de prohibiciones que se aplican sobre esos alimentos con ADN modificado: *"Los alimentos [modificados genéticamente y destinados a la alimentación humana] no deberán: a) tener efectos negativos sobre la salud humana, la sanidad animal o el medio ambiente; b) inducir a error al consumidor, c) diferenciarse de los alimentos que están destinados a sustituir de tal manera que su consumo normal resulte desventajoso, desde el punto de vista nutricional, para los consumidores"*. De hecho el numeral 2º del mismo artículo indica que: *"No se comercializarán OMG destinados a la alimentación humana (...) a menos que estén cubiertos por autorización concedida de acuerdo con lo dispuesto en la presente sección"*. Es además un requisito adicional del reglamento, incluir el carácter o no de transgénico de un alimento que será comercializado en el mercado.

Por todo lo anterior, resulta claro que las pretensiones de la demandante no son subjetivas ni infundadas, sino que responden a unos debates muy rigurosos que se han dado en otros países sobre el impacto de la modificación genética de alimentos en la información y salud de los consumidores. Además, habiendo un número importante de personas que se abstienen de consumir productos modificados genéticamente, sí se configura un vicio en el consentimiento de los consumidores y en esa medida se vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad en tanto que se le niega a la sociedad la posibilidad de decidir a cabalidad qué alimentos desea incluir en su dieta.

Con todo, como la regulación que se requeriría supera la simple omisión de un término concreto en la legislación, a juicio del interviniente, lo que se requiere es desarrollar un conjunto de criterios normativos que respondan en nuestro país a estas problemáticas. Por lo tanto, solicita que se exhorte al Congreso, en razón de la omisión, a regular el tema de una manera exhaustiva.

9. Intervenciones extemporáneas.

A continuación presentará ésta Corporación una serie de intervenciones de autoridades y ciudadanos, que fueron allegadas a la Corte Constitucional fuera del término de fijación en lista. No obstante, por la importancia del tema, se sintetizarán, como sigue a continuación:

9.1. Ministerio del Medio Ambiente.

El Ministerio del Medio Ambiente, solicitó a la Corte Constitucional que se declare **INEXEQUIBLE** o **EXEQUIBLE** de manera **condicionada**, el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011.

Para ese Ministerio, la norma legal no se encuentra ajustada a los parámetros constitucionales desde la perspectiva de la legislación ambiental, en la medida en que el artículo no contempla la información que deben tener todos los colombianos, sobre los productos alimenticios que consumen.

A partir de la expedición de la Ley 99 de 1993, se consagró en la legislación nacional el *principio de precaución*, que de acuerdo con la sentencia C-703 de 2010¹¹, se encuentra constitucionalizado, pues se desprende de la internacionalización de las relaciones ecológicas y de los deberes de protección y prevención contenidos en la Carta. Este principio le permite entonces a las autoridades a fin de evitar daños a la vida, a la salud y al medio ambiente, actuar ante riesgos frente a los que no hay certeza sobre sus precisas consecuencias, aunque se sepa que pueden tener efectos nocivos. Frente a los productos que se consumen y producen en el territorio colombiano, este es un principio relevante, más cuando la ciencia tiende a la manipulación constante de productos o bienes. Así, ante un eventual conflicto entre los intereses comerciales y el impacto ambiental, debe primar este último, bajo los principios citados.

9.2. Instituto Colombiano Agropecuario, ICA

El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, considera que los cargos presentados por la demandante en esta oportunidad deben ser desestimados, y en consecuencia la norma debe ser declarada **EXEQUIBLE**, por las razones que siguen.

En primer lugar, considera que el artículo que se acusa de inconstitucional, establece unos *requisitos mínimos* para que los productores informen a los consumidores, pero ello en nada limita que los datos que se proporcionan puedan ser mucho más que los determinados en la norma que se cita, y tal interpretación puede inferirse de una lectura armónica de la normativa. En efecto, de la lectura detenida de la expresión "*sin perjuicio de las reglamentaciones especiales*" contenida en el numeral 1.4 del artículo 24, puede inferirse con claridad que la autoridad competente puede exigir especificaciones técnicas particulares de los productos destinados al consumo humano.

¹¹ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Frente al argumento concreto de la omisión en la información, considera esa entidad, que el tema que preocupa a la demandante ha venido siendo objeto de regulación por las respectivas autoridades competentes en la materia.

De otra parte, dijo que el fitomejoramiento, se constituye en la creación de una variación genética en una especie vegetal, y la selección, dentro de esa variación, de plantas con características deseables que puedan heredarse de manera estable. Mediante la selección final de plantas superiores, los obtentores dan origen a una o más variedades vegetales. Los obtentores utilizan toda la tecnología disponible tanto para crear variedades genéticas, como para efectuar una selección dentro de la variación. Bajo ese entendido, el proceso de fitomejoramiento es largo y costoso y a él se debe, en gran parte, el alto progreso que en los últimos años ha tenido la producción agrícola. En consecuencia, es de este proceso de fitomejoramiento que surgen plantas con mejor rendimiento, mayor resistencia a plagas y enfermedades, lo que aumenta la productividad y la calidad de los productos en la agricultura, horticultura y silvicultura, minimizando también la presión sobre el medio ambiente.

Desde 1970, los desarrollos de la biología molecular han permitido que los científicos puedan mover ADN de un organismo a otro, incluso tratándose de organismos distantes entre sí. Hoy en día, esta tecnología de ADN recombinante ha llegado a un nivel en el que se pueden tomar pedazos de ADN que contienen uno o varios genes de cualquier organismo, incluidas plantas, animales, bacterias o virus e introducirlo en un cultivo específico. Los organismos que han sido modificados o transformados usando técnicas de biotecnología moderna, son referidos comúnmente como Organismos Genéticamente Modificados o OGM. Las plantas que han sido genéticamente modificadas a través de la introducción de genes de la misma especie o de otras especies son conocidas como plantas transgénicas y el gen transferido se llama transgén.

Desde 1996, cuando se cultivaron por primera vez, la superficie mundial de cultivos genéticamente modificados alcanzó las 170 millones de hectáreas en 2012. Según el último informe del ISAAA (Servicio Internacional de Adquisiciones Agrobiotecnológicas) esas hectáreas fueron cultivadas por 17.3 millones de agricultores en 28 países, siendo Estados Unidos, Brasil y Argentina los líderes en la adopción.

Con el fin de que sean realmente útiles, estos productos deben ser seguros para el usuario y para el medio ambiente, por lo que se han desarrollado estrategias que regulan el uso y aplicación de los OGM. La legislación nacional contempla el procedimiento mediante el cual se efectúa un análisis individual de cada solicitud, basado en el conocimiento de las condiciones locales, ecológicas y agrícolas, así como de la biología y las nuevas OGM y sus interacciones con la planta receptora, con el fin de fundamentar las decisiones que deben tomarse en bioseguridad. De acuerdo con la FAO, la utilización adecuada de las agrobiotecnologías, puede favorecer el desarrollo sostenible de la agricultura, la pesca y las industrias alimentarias para atender los requerimientos de una población en incremento.

Para rebatir las afirmaciones que sobre el particular tiene la accionante, el ICA cuenta con dos registros así: **a)** el *Registro Nacional de Cultivadores Comerciales*. En este, es obligatorio registrar en el ICA todos los cultivos (variedades y/o híbridos) producto de la investigación para que puedan ser distribuidas y comercializadas en el país. Esto contribuye a proteger la sanidad vegetal del país y por ende de los recursos genéticos que son patrimonio de la Nación. **b)** *Registro Nacional de Variedades Vegetales Protegidas*. Dentro de este registro, el obtentor que considere que la variedad producto de su investigación reúne los requisitos de novedad, homogeneidad y estabilidad necesarios, puede registrar sus derechos. Este registro no es obligatorio y es independiente de las normas sanitarias.

Para el ICA, la demandante desconoce que el Estatuto del Consumidor es una norma de carácter general que no puede usurpar las competencias que se encuentran en cabeza de otras entidades y que dicha regulación ya existe en normas especiales.

Además, es de anotar que a la luz de las disposiciones normativas que reglamentan la materia, lo relacionado con las modificaciones genéticas, es competencia de todos aquellos que se dedican a la normatización del sistema de producción de semillas en el país. Por ello, carecería de fundamento lo expuesto por la ciudadana en su demanda.

9.3. Confederación Colombiana de Consumidores

La Confederación Colombiana de Consumidores, presentó escrito dirigido a esta Corporación, mediante el cual solicita que se declare **EXEQUIBLE** el artículo 24 acusado.

La Confederación señala que ante el deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al Legislador de regular la información mínima en los alimentos que se ofrecen al público para su consumo, se expidió la Ley 1480 de 2011.

Sin embargo, en contraposición a lo enunciado por la demandante, considera la Confederación que esa ley no derogó leyes específicas en materia de alimentos, medicamentos, bebidas u otras de carácter especial. En este nuevo estatuto, como con el Decreto 3466 de 1982¹², la información que se debe entregar a los consumidores sobre los productos que por su naturaleza no sean nocivos para la salud, debe estar regulada por reglamento técnico y medidas sanitarias, como actualmente sucede.

Ahora bien, "tal como lo indica la accionante no existe en la actualidad regulación alguna sobre los alimentos Genéticamente Modificados, sobre biotecnología, sobre tecnología de ADN recombinante, y en tal sentido al no existir regulación sobre el particular, al declarar inexecutable el texto del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) quedaríamos desprotegidos todos los consumidores frente al deber mínimo de información que se encuentra normado y vigente, haciéndose necesario y perentorio entonces recomendar al Gobierno Nacional que promueva la regulación respectiva".

9.4. Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia.

El Decano de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia, Mauricio Pérez, considera que la norma debe ser considerada **EXEQUIBLE**.

Así, inicia su intervención recordando que el tema de los eventuales riesgos que para la salud humana tienen los alimentos genéticamente modificados con tecnología de ADN recombinante (en adelante GM), ha sido objeto de múltiples debates políticos y científicos. Hasta el momento, no hay evidencia aún de que realmente tengan consecuencias nocivas; aunque también es cierto que no hay manera de demostrar que no tienen o tendrían algún efecto negativo.

Con todo, en la actualidad, solo una minoría de los alimentos que consumimos no ha sufrido cambios genéticos inducidos por el hombre, aunque se ha

¹² "Por el cual se dictan normas relativas a la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las leyendas, las propagandas y la fijación pública de precios de bienes y servicios, la responsabilidad de sus productores, expendedores y proveedores, y se dictan otras disposiciones".

tratado de cambios introducidos a través de otros medios, distintos de la tecnología ADN recombinante. De este modo, el uso de dicha tecnología ha generado prevención, y en algunos países, los alimentos GM se prohíben; en otros, su comercialización y su consumo se permite pero con advertencia al consumidor (que es el régimen que la actora considera debe ser aplicado en Colombia) y en otros países se trata de a los alimentos GM de la misma forma que a los demás alimentos (que es la situación actual de nuestro país en virtud de la norma demandada).

Estudiando la demanda, el interviniente considera que el cargo presentado por la ciudadana con ocasión de la violación del libre desarrollo de la personalidad de los ciudadanos sobre la base de la afectación de las decisiones de consumo, es un cargo débil. Sobre ese punto se pregunta el interviniente si la "información mínima" exigible en la ley debe necesariamente agotar cada una de las dimensiones de consumo. Por ejemplo, si el consumidor tiene preferencias fuertes sobre algún tema relacionado con la elaboración de alimentos (vgr. uso de pesticidas, buen trato de la mano de obra empleada, prácticas de protección del ambiente, prevención en el cuidado de los animales, etc.) ¿esas preferencias deben hacer parte de la información mínima del producto? ¿O más bien corresponde a la iniciativa de cada quien informarse sobre las características de lo que adquiere en el mercado y de lo que consume? Al respecto responde estos interrogantes señalando que lo usual es que el producto que cumple con el requisito, sea anunciado por el vendedor, con el eventual respaldo de normas que sancionan la publicidad engañosa. En materia del derecho a la información la preocupación es similar, pues no está claro que la información mínima, deba abordar todos los elementos de juicio o puntos de vista que puedan ser pertinentes para cada receptor de la información.

Por otra parte, frente al tema de si hay razones o no para la exclusión de esa información que la demandante echa de menos, el interviniente destaca que la demanda no presenta mayores justificaciones para explicar la problemática, más allá de alegar que a su juicio no hay una razón suficiente para que esa información sobre GM no haya sido incluida.

En cuanto a la norma en sí misma considerada, el interviniente hace las siguientes observaciones: para el caso de los alimentos, habría dos numerales relevantes en el artículo 24 acusado, el 1.3 y el 1.4. Ellos se refieren a la fecha de vencimiento, especialmente de los alimentos perecederos, y a las especificaciones del bien o servicio. En el primer caso, no hay duda de que los alimentos perecederos generan riesgos para la salud. ¿Eso es comparable por

ejemplo, con la falta de evidencia científica de los efectos negativos del consumo de OGM? Y el numeral 1.4. es muy genérico, pues habla de las especificaciones del bien o servicio. Allí cabe todo y no parece que el Legislador haya tenido la intención de incluir o excluir informaciones específicas. Más bien, refiere el tema a la autoridad regulatoria competente - especificaciones técnicas particulares que deben contenerse en la información íntima-, lo cual parece consistente con la heterogeneidad de bienes y servicios que se ofrecen en el mercado. La demandante propone la tesis de que como el ADN tienen que ver con la naturaleza más "intima" del producto, debe ser incluida en lo mínimo, pero esa exigencia, en los términos descritos es poco clara.

Finalmente, para el interviniente, no es evidente de la redacción del artículo 78 superior que se le imponga al Legislador un deber específico de evitar cualquier asimetría de información entre consumidores y productores, en el mercado. Por ende, quedan dudas sobre si hay suficientes razones de orden constitucional para justificar la declaratoria de una omisión legislativa relativa que la demandante solicita en este caso.

9.5. Facultad de Ciencias Socio Jurídicas de la Universidad de Caldas.

Los miembros de la Clínica Socio jurídica de Interés Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Caldas, dirigida por el Carlos Agudelo, solicitan a la Corte Constitucional que ésta se declare **INHIBIDA** para conocer de la demanda de la referencia, porque a su juicio el escrito de la demandante adolece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para que este Tribunal tome una decisión de fondo en esta oportunidad y, en particular, su *"solicitud ya fue solucionada con antelación por el ordenamiento jurídico"*.

Para precisar esas consideraciones, en el escrito en comentario, la Universidad de Caldas sostiene que frente a las exigencias constitucionales relacionadas con la omisión legislativa relativa, si bien la demandante intenta metódicamente dar cuenta de tales requisitos, sus argumentos son insuficientes. Por ejemplo, con respecto a que la norma excluya de sus consecuencias jurídicas los casos que por ser asimilables tenían que estar contenidos en el texto, considera que una lectura detallada del artículo 24 en su numeral 1.4., haría suponer que cuando se habla de "*especificaciones*" puede encontrarse incluida la información de si el alimento o un componente es transgénico, esto es, si es GM. En consecuencia, la información que según la ciudadana omitió el Legislador, para esta Universidad, está incluida de manera genérica en esa

expresión o en la de "*especificaciones técnicas particulares*" de la misma norma. Mediante decretos y resoluciones, en consecuencia, se pueden materializar de una manera más concreta y especializada, esas exigencias.

Además, el que no esté la hipótesis que extraña la demandante, directamente regulada en la norma legal que se considera inconstitucional, es justificable también, dado que las normas de rango legal tienen que ser más abstractas y generales, cuando regulan múltiples hipótesis. Lo anterior, especialmente, existiendo la Resolución 4245 del 22 de septiembre de 2011 del Ministerio de Protección Social que regula el tema del etiquetado de alimentos; norma que la demandante no refiere en su escrito.

Destaca entonces la Clínica, que la demandante no observó el ordenamiento jurídico en su conjunto y no se dio cuenta que además de la Ley que acusa y de la resolución que se presenta, existe también la Ley 740 de 2002, artículo 18, que se refiere al envasado e identificación de OGM o la Resolución 5109 de 2005 del Ministerio de Protección Social sobre el tema o el Decreto 2545 de 2005 del Ministerio de Agricultura, que reglamenta la Ley 740 de 2002, sobre la competencia de autoridades para establecer disposiciones sobre la información que se le debe suministrar a los consumidores sobre OGM.

Sobre esa base, considera la Clínica de la Universidad de Caldas, que aunque el artículo 78 de la Carta consagra específicamente la obligación del Legislador de plasmar unos mínimos referentes al control de calidad y a la información de comercialización de bienes y servicios, el segundo requisito exigido constitucionalmente para alegar la omisión legislativa relativa no se cumple, pues no se presenta ninguna exclusión, ni ausencia de requisito previsto en las normas transcritas que permita concluir que esa omisión es real.

9.6. Universidad del Rosario.

La Dra. Betty Martínez, como docente de la Universidad del Rosario, solicita la **EXEQUIBILIDAD** de la norma acusada, porque a su juicio, los argumentos que presenta la demandante son inadecuados para demostrar la inconstitucionalidad de la norma que se demanda.

Las razones de esta apreciación se sintetizan así: *primero*, la omisión aparente que la ciudadana describe en la norma en comento, no existe. Y si acaso "*fuera necesario imponer por el Legislador la obligación de informar sobre si el producto fue modificado genéticamente, esto puede hacerse por vía*

reglamentaria o a través de una circular o de un concepto de la Superintendencia de Industria y Comercio", ya que es el numeral 1.4. del mismo artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 el que muy claramente establece que la obligación de información a la que está sujeta el proveedor o productor, comprende, también las "especificaciones del bien o servicio. Cuando la autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares, éstas deberán contenerse en la información mínima".

En segundo lugar, la obligación de información que impone el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 a los proveedores y productores, no encuentra su base en el libre desarrollo de la personalidad del consumidor, sino en la necesidad de proteger su libertad de contratar, según lo prevén el artículo 1502 y siguientes del Código Civil, y que en materia de consumo se sanciona a través de tres mecanismos: la garantía legal, la publicidad engañosa y la indemnización de perjuicios por comercializar productos defectuosos. Todas, sobre la calidad de un bien o servicio que induzca o pueda inducir a error al consumidor.

Tercero, las sanciones mencionadas se encuentran en perfecta armonía con los artículos 20 y 78 de la Carta, toda vez que con ellas se protege el derecho del consumidor a ser informado.

Por todo lo anterior, considera que no le asiste a la demanda razones ni constitucionales, ni legales, ni doctrinales, para que proceda la declaratoria de inconstitucionalidad sobre el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Mediante concepto N° 5900 del 13 de abril 2015, el Procurador General de la Nación le solicita a esta Corporación, declarar **EXEQUIBLE** el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, ***"en el entendido que se tenga dentro del contenido de la información mínima exigida a los productores de alimentos, la de informar a la comunidad si un alimento contiene o es el resultado de organismos genéticamente modificados- OGM"***

Al respecto, el jefe del Ministerio Público, inicia su análisis constitucional afirmando que no obstante las limitaciones de la argumentación de la demandante, considera que es posible pronunciarse sobre los cargos que ella presenta relacionados con la existencia de una aparente omisión legislativa relativa, atendiendo el principio *pro actione*.

En consecuencia, inicia su escrito recordando, por ejemplo, que la Ley 740 de 2002, aprobatoria del *"Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica"*, tiene como objetivo garantizar un nivel adecuado de la protección en la esfera de transferencia, manipulación y utilización de OGM, y consagra en su artículo 3º, algunas definiciones sobre lo que tales organismos significan.

A partir de esta precisión, destaca el Procurador que en el proyecto de ley que culminó con la Ley 740 de 2002, quedaron plasmadas precisamente las implicaciones que la biotecnología y los productos genéticamente intervenidos tienen para el medio ambiente y la salud humana, señalándose que el manejo que debe darse a los "organismos vivos modificados", exige considerar y respetar los derechos de los consumidores, especialmente el derecho a ser informados¹³. En el mencionado documento se advierte además, el deber de hacer un manejo adecuado de los OGM, teniendo en cuenta la relevancia estratégica que para un país como Colombia tiene su diversidad genética.

Por otra parte, la Decisión 391 de 1996 del Acuerdo de Cartagena, tiene como objetivo regular el acceso a esos recursos genéticos y a sus productos derivados de los Países Miembros, a través de una participación justa y equitativa; decisión que además incluye una serie de definiciones sobre lo que biotecnología, diversidad biológica, diversidad genética, recursos biológicos y recursos genéticos significan.

En ese orden de ideas, para la Vista Fiscal y en general para la sociedad, es evidente que la aplicación directa de tecnología dirigida a modificar las instrucciones contenidas en los genes de los productos alimenticios de consumo humano, deben ser objeto de regulación, control e información, lo que incluso ordena el artículo 65 de la Carta, al señalar que *"la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado"*, así como en el artículo 78, sobre derechos colectivos y el derecho a la información, al disponer que *"La ley regulará el control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que deben suministrarse al público para su comercialización"*. Todo lo anterior, relacionado directamente con el derecho fundamental a la salud, que incluye una faceta preventiva, en donde la información tiene un papel muy importante y al Estado en ello le compete un papel activo.

Ahora bien el artículo 78 superior, consagra la obligación del Congreso de regular el control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a

¹³ Gaceta del Congreso 295 de junio de 2001.

la comunidad, así como la información que deben suministrarse al público para su comercialización. Y en el inciso 2º se señala que son responsables conforme a la ley, quienes en la producción y comercialización atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores. En virtud de lo anterior, para el Procurador resulta indudable que le corresponde al Legislador asegurar que el Estado y los particulares tengan la posibilidad de recibir la información adecuada, en condiciones que garanticen los derechos de los consumidores.

El artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, en consecuencia, compartiendo lo que dice la demandante, guarda silencio sobre la necesidad de informar sobre un asunto fundamental como es la manipulación genética de los productos y alimentos que son ofrecidos para la venta y consumo públicos, por lo que el Ministerio Público entra entonces a revisar los cargos que por omisión legislativa relativa presenta la demanda.

Frente a tales cargos, el Procurador, revisando cada una de las exigencias constitucionales relacionadas con la configuración o no de una omisión legislativa relativa, concluye que efectivamente en el artículo que se acusa, se hizo una regulación parcial de la materia, pues se excluyó de informar a los consumidores si los alimentos que suministraba son productos o resultados de OGM, sin que razonablemente se entienda por qué esa información no fue incluida como parte de la información mínima que se le debe dar al consumidor. Para el Ministerio Público, la información que la demandante echa de menos, es una necesidad innegable para el consumidor, toda vez que el productor no debe omitir datos sustanciales o hechos relevantes, que lo son, en tanto su ausencia es apta para inducir a error a los consumidores. Así, desde el punto de vista constitucional efectivamente se hace necesario exigirle al productor que suministre información sobre esos hechos, para que el ciudadano tenga la opción de elegir libremente si quiere un alimento modificado genéticamente o no.

Además, para el Procurador, el que razonablemente ésta información no haya sido incluida, sí desconoce el derecho del consumidor a estar informado, como lo exigen los artículo 20 y 78 de la Constitución Política. No recibir esta información, supone para algunos consumidores que se les obligue a consumir alimentos sin conocer su procedencia, esto es, si son o no modificados genéticamente, lo que no sólo afecta su derecho a la información sino la libertad de escoger qué consumir.

En síntesis la Vista Fiscal *"comparte con la accionante que el legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al no incluir dentro de la información mínima exigida por la ley, la de informar si los alimentos contienen o son el resultado de OMG"*. Y se advierte que ello controvierte la Carta. No obstante, para solucionar esa omisión, se le solicita a la Corte que mediante una sentencia integradora, el artículo sea declarado exequible, *"en el entendido que se tenga dentro del contenido de la información mínima exigida a los productores de alimentos, la de informar a la comunidad si un alimento contiene o es el resultado de" OGM*.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda contra el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, pues se trata de acusaciones ciudadanas de inconstitucionalidad, contra un precepto que forma parte de una ley de la República, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4° de la Carta Política.

El asunto bajo revisión y el problema a jurídico.

2.- La demanda considera que el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 es contrario a los artículos 16, 20 y 78 de la Constitución, porque el Legislador omitió incluir en la norma, entre los requisitos mínimos que deben aportar los productores en el etiquetado de los alimentos destinados al consumo humano o sus componentes, información sobre si un producto es transgénico o no, o si sobre sus componentes son OGM; circunstancia que como no se aprecia en la norma que regula el contenido mínimo de esa información que se debe suministrar a los consumidores, configura una omisión legislativa relativa que debe ser analizada por esta Corporación.

3.- Esta percepción sobre la norma acusada es compartida también por la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio del Medio Ambiente y el ciudadano Julián Andrés Barbosa, quienes consideran que efectivamente existe una omisión legislativa relativa al no incluirse en la información mínima que se les exige a los productores en sus etiquetas, la de saber si los alimentos son transgénicos o no, lo que vulnera los derechos de los consumidores a conocer un aspecto relevante de los productos que consumen y a hacer elecciones libres e informadas sobre los alimentos a los que acceden. Por esta razón proponen que esta Corporación declare **EXEQUIBLE** el

artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, **condicionándolo** a que se incluya como información mínima que deben exigir a los productores de alimentos en el etiquetado, el que estos expresen si los alimentos son OGM o tienen entre sus componentes OGM. El Ministerio del Medio Ambiente, sobre el particular, recuerda además el deber de las autoridades de tomar en consideración el principio de precaución en materia ambiental, a fin de que la falta de certeza científica no sea óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir o mitigar las situaciones de riesgo que se presenten.

En esa misma línea se expresa también la Confederación Colombiana de Consumidores, entidad que aunque reconoce la existencia de una omisión legislativa relativa, teme la declaratoria inexecutable, como un mal mayor. Por ende, termina solicitando la constitucionalidad de la norma acusada ante el vacío legislativo, como un resultado no querido pero menos gravoso que una posible inexecutable normativa.

4.- Por su parte, quienes proponen la **EXEQUIBILIDAD** simple de la norma acusada, presentan para el efecto, hipótesis divergentes, a fin de justificar su propia aproximación así: **(a)** El Ministerio de Salud y Protección Social considera que la omisión legislativa relativa que se propone en realidad no existe, en la medida en que el asunto que la accionante echa de menos en la Ley, ya ha sido regulado mediante la **Resolución 4254 de 2011** de ese Ministerio, a través de un Reglamento Técnico en el que se establecen directrices sobre la manera en que debe adelantarse el etiquetado de envases o empaques de alimentos derivados de OGM para consumo humano, "*cuando no sean sustancialmente equivalentes a su homólogo convencional*". **(b)** El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, también desestima la omisión legislativa propuesta, teniendo en cuenta que a su juicio, al Legislador no le corresponde de manera expresa especificar que dentro de la información mínima que debe suministrar el productor sobre los alimentos o sus componentes, se encuentre el que éstos sean transgénicos, porque se trata de un aspecto que no tiene relevancia constitucional, ya que no es una exigencia de la Carta. **(c)** Por su parte, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Universidad del Rosario también coinciden en que no hay omisión legislativa relativa, porque se está interpretando la legislación colombiana de manera aislada y poco sistemática, desconociendo que el tema ya fue regulado por la Resolución 4254 de 2011, que determina cómo debe adelantarse el etiquetado de productos transgénicos. Y finalmente se encuentran en este grupo, los intervinientes que **(d)** como el ICA, el Departamento de Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia, la Facultad de Economía de la misma Universidad y la Facultad de Ciencias Socio Jurídicas de la

Universidad de Caldas, consideran que no existe la omisión planteada por la demandante, teniendo en cuenta que la obligación que se echa de menos, sí se encuentra regulada en el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 que se acusa, particularmente en su numeral 1.4., que establece que es la autoridad competente la que exige especificaciones técnicas particulares. Lo anterior por tratarse de un asunto que corresponde a estatutos especiales, de competencia técnica. A esta misma conclusión, sobre la especialidad de esta regulación y la competencia de las autoridades de salud, el ICA y la Superintendencia de Industria y Comercio para regular el tema llega parcialmente el Ministerio de Vivienda, quien alega que la norma acusada en sí misma, si bien no incluye la información que la demandante espera, tampoco la excluye, al permitir que ésta se pueda desarrollar por las autoridades especializadas.

La exequibilidad simple de la norma también la propone el ciudadano Jaime Saldarriaga, sobre la base de que la exigencia que propone la accionante puede afectar de manera negativa a los productores de alimentos y generar en contra de ellos una vulneración a su buen nombre y honra, teniendo en cuenta que hay personas que tienen una idea negativa sobre los OGM, sin que existan pruebas científicas que demuestren el eventual daño que estos alimentos o sus componentes producen.

5.- Finalmente, algunos de los intervinientes señalaron también, que la Corte Constitucional debería considerarse **INHIBIDA** en general para pronunciarse de fondo en esta oportunidad, debido a que: **(a)** los argumentos de la demanda son confusos y subjetivos, y sólo reflejan unas críticas de conveniencia a las que alude la demandante sobre lo que el Legislador debió o no incluir en la norma (Ministerio de Vivienda), sin que haya mayores razones que las del tipo subjetivo; **(b)** la accionante plantea una exigencia deducida y no real, frente a la disposición acusada (Ministerio de Vivienda); y **(c)** la accionante no demuestra realmente porqué esa información que supuestamente el Legislador no incluyó en el texto del artículo, debe ser conocida como información mínima por el consumidor (ciudadano Juan Fernando Ramírez y Universidad de Caldas); circunstancia que impide un pronunciamiento de fondo sobre la existencia real de la omisión legislativa relativa que ella propone en su demanda.

6-. Así las cosas, tomando en consideración lo enunciado por la ciudadana y la generalidad de los argumentos previamente expuestos que se orientan en direcciones opuestas sobre la constitucionalidad o no de la disposición acusada, le corresponde a esta Corporación en **primer lugar**, establecer si la demanda es apta o no, - como lo reclaman algunos de los intervinientes -, y si

reúne en esta oportunidad, los requisitos necesarios para lograr una decisión constitucional de fondo.

De ser superado de manera positiva el estudio sobre la idoneidad de la acción presentada por la ciudadana, esta Corporación deberá en **segundo lugar**, determinar si el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 es contrario a los artículos 16, 20 y 78 de la Carta por incurrir presuntamente en una omisión legislativa relativa, al no incluir entre la información mínima exigible por los consumidores y requerida a los productores de alimentos en el etiquetado, la relacionada con si los alimentos ofrecidos al público o sus componentes, son transgénicos, esto es, OGM.

Para lograr un análisis efectivo que permita dar una respuesta constitucional concreta sobre la existencia o no de una omisión legislativa relativa en este caso, deberá esta Corporación revisar entonces, de manera preliminar, los siguientes temas jurídicos: **(i)** La existencia o no de una demanda apta. **(ii)** El tema de los organismos genéticamente modificados y su etiquetado, a nivel internacional y nacional; **(iii)** el estado actual de la jurisprudencia constitucional en materia de protección a los derechos del consumidor; y finalmente, **(iv)** las competencias del Legislador en la Carta, así como la naturaleza de la omisión legislativa relativa, para que una vez se discuta esta información, se pueda proceder **(v)** al análisis del caso concreto.

A partir de este análisis, si procede la demanda de manera inicial, la Corte evaluará finalmente los cargos propuestos por la ciudadana en contra del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011.

Consideraciones previas.

La existencia de aptitud sustantiva de la demanda de la referencia.

7-. La acción de inconstitucionalidad es una acción pública¹⁴, ligada al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos (art. 40-6 C.P), que no requiere para su presentación ante el Tribunal Constitucional, de conocimientos o reglas especiales, más allá de la exposición de argumentos y cargas procesales mínimas, necesarias para controvertir la presunción de constitucionalidad de las normas legales existentes.

La exigencia de una serie de requisitos mínimos, sólo pretende asegurar, el adecuado balance entre el *principio pro actione*, -que impide someter a los

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-358 de 2013. M.P. Mauricio González Cuervo.

ciudadanos a cargas desproporcionadas que hagan nugatorio su derecho a interponer la acción pública enunciada o el acceso a la justicia -, y la exigencia de una adecuada propuesta argumentativa que favorezca el diálogo constitucional eficaz¹⁵ y de fondo, a partir de lo expresado por los ciudadanos en sus demandas¹⁶.

8-. En ese orden de ideas, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, fija las condiciones o requisitos mínimos de procedibilidad de las acciones de inconstitucionalidad ciudadanas, exigiendo en principio, que se señalen en los escritos ciudadanos los siguientes aspectos básicos: **(i)** las disposiciones legales contra las que dirigen la acusación; **(ii)** las preceptivas constitucionales que se consideran violadas y **(iii)** que se expliquen las razones o motivos por los cuales se considera que las normas superiores han sido desconocidas.

En lo que respecta al último de los requisitos, las pautas jurisprudenciales existentes sobre el tema, han precisado que las razones que propongan los ciudadanos para el análisis constitucional, deben ser conducentes para lograr un diálogo efectivo. Por ende, los cargos que se proponen contra las normas, debe estar apoyado en razones “*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*”¹⁷. La descripción de cada una de estas categorías, puede ser explicada conforme a la jurisprudencia constitucional, de la siguiente forma:

(a) Claridad. Exige que exista un hilo conductor en la argumentación que se presenta, de manera tal que se pueda comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan¹⁸. Ello supone que las ideas expuestas, las razones esbozadas, y los razonamientos presentados por el actor, se desarrollan en la demanda de una manera lógica, coherente y congruente, a fin de que no presente confusión o ambigüedad¹⁹.

(b) Certeza. Implica que los cargos de la demanda deben recaer sobre una proposición jurídica real y existente en el ordenamiento, “*y no simplemente [sobre una disposición] deducida por el actor, o implícita*”²⁰; o sobre normas que no son objeto de la demanda. En este sentido, los cargos serán *ciertos*, si las proposiciones jurídicas acusadas surgen objetivamente del “*texto normativo*” acusado, y no se trata de meras inferencias o consideraciones

¹⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-405 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁷ Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Ver también la sentencia C-568 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-856 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas y más recientemente la sentencia C-503 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

¹⁸ Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁹ Cfr. A-122 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería

²⁰ Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

subjetivas del actor, frente a esas mismas normas. Así, las conjeturas, las presunciones, las sospechas y las creencias del demandante respecto de una norma acusada, no pueden constituir un cargo cierto contra ella²¹.

(c) Especificidad. Las razones o fundamentos de la demanda resultan *específicos*, si los cargos de inconstitucionalidad se dirigen directamente contra la disposición acusada. Ello supone que debe existir, “por lo menos un cargo constitucional concreto” contra las normas acusadas. Por ende, son inadmisibles los argumentos “*vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales*”²² contra las disposiciones que se atacan, por no relacionarse de manera concreta y directa contra las disposiciones que se acusan.

(d) Pertinencia. La exigencia de pertinencia implica que el vicio que aparentemente se desprende de la norma acusada debe ser *de naturaleza constitucional*, es decir, debe estar fundado en la apreciación del contenido de la norma acusada y en su contradicción parcial o total con el texto de la Carta. En consecuencia, no se consideran pertinentes los argumentos puramente legales y/o doctrinales, o aquellos que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos o de conveniencia, políticos, concepciones del bien o contextuales o personales del actor, ya que frente a ellos no es posible cotejar de manera objetiva, la incongruencia de la norma acusada con la Constitución.

(e) Por último, el requisito de *suficiencia*, guarda relación con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto demandado, de manera tal que se despierte por lo menos *una duda mínima*, sobre la constitucionalidad de la norma impugnada²³.

9.- Ahora bien, tomando en consideración los criterios legales y jurisprudenciales anteriores, encuentra la Sala que a diferencia de lo dicho por algunos de los intervinientes en el proceso constitucional, las razones presentadas en la demanda, gozan de *certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*, para controvertir el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 y adelantar un estudio constitucional de fondo.

En efecto, la argumentación que presenta la ciudadana en su escrito, se desarrolla de manera lógica y *clara*; y recae sobre una proposición jurídica real y concreta, - la norma del Estatuto del Consumidor que consagra la exigencia de una información mínima a los productores (de alimentos) sobre

²¹ Cfr. A-122 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería

²² Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²³ Cfr. Sentencia C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

las características principales de sus productos para conocimiento público -; aspecto que le da *certeza* al cargo. Adicionalmente, se trata de una argumentación dirigida metodológicamente a sustentar una aparente omisión legislativa en esa disposición (*especificidad*), en circunstancias en donde la problemática que se propone, está relacionada con la existencia aparente de una omisión legislativa en la norma acusada, relacionada con la ausencia injustificada de información sobre alimentos GM o contenidos GM, que resulta ser parte integral de la información que se exige constitucionalmente en favor del consumidor, por lo que es claro que se trata de un debate eminentemente constitucional (*pertinencia*).

Así mismo, la lectura que la demandante hace del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, aunque puede ser debatible desde distintos ángulos legales, no es irrazonable. Por el contrario, es una lectura que algunos de los intervinientes refutan, pero que otros, como el Procurador y la Confederación Colombiana de Consumidores, comparten. Ello refleja que la omisión legislativa que la demandante evidencia puede ser plausible, por lo que su aproximación sí genera una duda de constitucionalidad mínima frente al artículo 24 que se demanda (*suficiencia*).

De este modo, si bien en algunos momentos el texto presentado por la ciudadana parece limitado en su argumentación, es evidente que en la corrección de la demanda, se dio cumplimiento básico a los requisitos de idoneidad, dado que la respuesta de los intervinientes fue masiva, y aunque la mayoría de ellos acoge o rechaza sus consideraciones de la demandante, es posible adelantar un debate constitucional de fondo, ya que se genera a partir de los argumentos allí propuestos, un verdadero diálogo constitucional.

10.- En consecuencia, tomando en consideración el principio *pro actione* y la existencia de por lo menos una duda mínima sobre la constitucionalidad del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, por el aparente desconocimiento del deber del Legislador de incluir en el Estatuto del Consumidor la información mínima exigible a los productores de alimentos a la hora de etiquetarlos, considera la Sala *prima facie*, que el cargo presentado por la demandante cumplió con las exigencias constitucionales básicas, para hacer posible en su conjunto, un juicio de constitucionalidad.

De este modo concluye la Sala que la demanda es apta, lo que le permite a esta Corporación, continuar entonces con el examen constitucional correspondiente, en los términos propuestos al inicio de esta providencia.

11.- A continuación, en efecto, revisará la Corte Constitucional el tema de **(i)** los organismos genéticamente modificados y su etiquetado, a nivel internacional y nacional; **(ii)** el estado actual de la jurisprudencia constitucional en materia de protección a los derechos del consumidor; y **(iii)** finalmente, las competencias del Legislador en estos casos y la naturaleza de la omisión legislativa relativa, frente al control constitucional. Una vez revisada esta información, se procederá entonces **iv)** al análisis de caso concreto.

Los organismos Transgénicos o Genéticamente Modificados -OGM- y el etiquetado de los alimentos para el consumo humano.

A. Generalidades sobre los Organismos Genéticamente Modificados-OGM.

12.- Los Organismos Genéticamente Modificados -OGM- han sido llamados desde las primeras investigaciones científicas que les dieron vida, de maneras muy diversas: biocultivos o bioproductos; cultivos o productos biotecnológicos; organismos transgénicos²⁴, Organismos Genéticamente Modificados - OGM -, u Organismos Vivos Modificados - OVMs -, que es la expresión que de ellos se ve en algunas normas internacionales²⁵.

Los OGM (Organismos Genéticamente Modificados) como los llamaremos genéricamente en esta providencia, pertenecen al área de la *biotecnología*, y son organismos cuyo material genético ha sido alterado y recombinado de una forma nueva, a la que no se llega de una manera natural.

En efecto, todos los organismos vivos almacenan en los genes, información sobre la composición y diseño de cada una de sus estructuras. Los genes están organizados en largas moléculas de ADN, que en algún momento de su vida están comprimidas y empacadas de forma de cromosomas y que se transmiten de manera natural, hereditariamente. No obstante, diversos procesos de cambio de los organismos a lo largo de la evolución, se deben a modificaciones -a veces paulatinas o a veces drásticas- de la información de los genes. Las mutaciones, la recombinación, los reajustes internos en secuencia u orden, y al final, distintos tipos de selección (natural o artificial), han promovido la generación de nuevas especies y variedades, en la naturaleza.

²⁴ La palabra transgénico viene del griego “trans” (más allá, del otro lado) y “génico” (referido a los genes). Se refiere a aquel organismo que tiene incorporado un gen extraño.

²⁵ Vgr., Ley 740 de 2002.

Los Organismos Genéticamente Modificados -OGM-, por su parte, son derivados de especies particulares, que han adquirido una nueva combinación genética en virtud de técnicas de la biotecnología moderna, a través de procedimientos, por ejemplo, de *reproducción asistida y selección*, distintos al tradicional. En efecto, en estos casos, los genes individuales son sacados del genoma de un organismo e introducidos en el genoma de otro, de tal modo que al mover los genes, se mueven con ellos también sus rasgos y características y se producen nuevas sustancias o nuevas funciones²⁶. Los organismos genéticamente modificados OGM, o *transgénicos*, en consecuencia, son plantas o seres que han sido sometidos a un proceso para modificar sus componentes genéticos y a partir de ello crear nuevos seres vivos.

Para obtener este resultado, se utilizan también técnicas que, en general, se conocen como técnicas de *ADN recombinante o ADN-r*, y se enmarcan en el concepto de *biotecnología moderna*. En estos casos, los científicos pueden aislar los genes de distintos organismos, de distintas especies o de una misma especie particular, y fraccionarlos o unirlos, traspasando las barreras de una especie y otra²⁷. Así, las técnicas de ADN-r pueden llevarse a cabo en todo el sistema biológico (bacterias²⁸, células animales o vegetales, etc.) y a grandes rasgos, resultan ser técnicas que modifican las moléculas de las células, introduciendo en las especies nuevos genes, para así alterar sus componentes y para que se expresen en ellas proteínas, cuyas funciones definen la estructura de cada organismo, dando origen a un nuevo ser²⁹.

Por todo lo anterior, los OGM son variedades de especies conocidas a las que se les ha conferido alguna capacidad funcional útil por tecnologías de ingeniería genética, a partir de la incorporación de genes de otras especies, -vegetales o animales-, distantes o cercanas.

13.- Ahora bien, es cierto que la transformación de la estructura de organismos biológicos no es un asunto nuevo en la agricultura ni en la cría de animales.

²⁶ **María Angélica Larach.** *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional.* Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

²⁷ **María Angélica Larach.** *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional.* Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

²⁸ En el caso de los virus y bacterias, se requiere que éstas sean muy activas y agresivas, para que tengan la capacidad de traspasar las barreras naturales de las células y bloquear el sistema inmunológico de los organismos a modificar.

²⁹ Según la Resolución 5109 de 2005 del Ministerio de Protección Social, son técnicas de la biotecnología moderna: a) Técnicas in vitro de ácido nucleico incluidos el ácido desoxirribonucleico (ADN recombinante) y la inyección directa del ácido nucleico en las células u organismos, o b) la fusión de células más alta de la familia taxonómica, que superan barreras fisiológicas naturales de la reproducción o de la recombinación y que no son técnicas utilizadas en la reproducción y selección natural.

Tradicionalmente se han mezclado semillas o se ha acudido al cruce de razas, de forma voluntaria o involuntaria. Las especies en la naturaleza forman poblaciones, en donde a pesar de sus diferencias, pueden eventualmente cruzarse entre ellas e incluso tener descendencia. La domesticación y otros tipos de selección humana o artificial, también han generado cepas, razas y animales o plantas para usos determinados. Sin embargo, el camino hacia una agricultura más productiva de esta forma, es un proceso que puede llevar mucho tiempo y no lograrse fácilmente.

Por ende, ante la necesidad de agilizar la obtención de variedades vegetales adaptadas a nuevas condiciones agrícolas, se fue ampliando paulatinamente la aplicación de la biotecnología agrícola, como son los cultivos GM. La tecnología a la que se alude, permite superar incluso las barreras entre la especies, ya que muchas características valiosas desde el punto de vista agronómico, alimentario o ambiental, están presentes a veces en otros organismos que no pueden cruzarse naturalmente.

Por eso, desde los años 70's del siglo pasado, se han iniciado investigaciones y prácticas para introducir en plantas genes procedentes no sólo de otras especies vegetales sino también de animales o de microorganismos - virus o bacterias-, a fin de favorecer reacciones frente a plagas o ecosistemas complejos.

A juicio de algunos científicos, la manipulación genética así propuesta *“es el último eslabón de una cadena continua de biotecnologías practicadas por los seres humanos desde el origen de la civilización, desde la fabricación del pan y el vino, a la cría selectiva”*³⁰. Pero también es el origen de avances particularmente preocupantes, porque como lo señalan académicos vinculados al tema, la diferencia entre la agricultura tradicional y la ingeniería genética consiste en que *“dentro de la siembra y mejora tradicional, una rosa puede cruzarse con un tipo diferente de rosa, pero nunca con una papa. Sin embargo, hoy en día a través de la ingeniería genética, es posible modificar*

³⁰ **Mae- Wan, Ho.** *The Unholy Alliance*, The Ecologist, Vol. 27 No 4, Julio /Agosto de 1997, p. 153. No obstante este mismo autor sostiene lo siguiente: *“Ingeniería genética es inherentemente peligrosa. Podría dar lugar a desastres mucho peores que los causados por accidentes a las instalaciones nucleares”*. En palabras del autor, *“los genes pueden replicar indefinidamente, difundir y recombinar. Por esta razón, la liberación de un microorganismo genéticamente modificado que es letal para los humanos bien podría significar el fin de la humanidad. Desafortunadamente los proponentes de este tipo de tecnología aterradora, tienen una mentalidad de deterministas genéticos que les lleva a rechazar la naturaleza intrínsecamente peligrosa de su trabajo. Lo que es particularmente preocupante a primera vista es el irresistible poder de las grandes corporaciones que están presionando esta tecnología”*. En: <http://www.ub.edu/prometheus21/articulos/obsprometheus/BIOTECH.pdf> Traducción no oficial del inglés.

las plantas con genes procedentes de bacterias, virus, insectos, animales e incluso seres humanos”³¹.

14.- Los primeros OGM, fueron fruto de la biotecnología que se desarrolló en los Estados Unidos en los 80’s. La práctica biotecnológica fue presentada como una forma de aumentar la producción de alimentos suficientes para toda la población mundial. Según la CEPAL, entre el 20% y el 40% de la producción agrícola a nivel mundial se pierde, en efecto, por enfermedades o insectos.³² Para reducir ese porcentaje y asegurar la alimentación de una población que crece cada vez más, quienes impulsan la biotecnología han creado plantas modificadas con otros genes, así no sean vegetales, para que resulten más resistentes a las bacterias y a los virus. Los autores especializados en este tema, señalan que algunas de las ventajas de los cultivos transgénicos son, entonces³³:

- *Mayor cantidad de alimentos.* Los OGM después del proceso biotecnológico al que son sometidos, suelen sobrevivir más fácil que los productos no intervenidos³⁴.
- *Alimentos con más nutrientes.* Los OGM no sólo aseguran más alimentos, sino que pueden garantizar más nutrientes en cada uno de ellos. Lo anterior, por cuanto es posible manipular genéticamente su composición, para agregarle a las plantas algunas vitaminas, lo cual puede favorecer los planes de nutrición, en especial, de poblaciones vulnerables. Un ejemplo

³¹ **García Martínez, Mario Ernesto; Lacouture Danies, Hugues Manuel.** *Implicaciones jurídicas de alimentos transgénicos en Colombia.* Revista de Derecho, Universidad del Norte, 20.21-249, 2003. Cita a su vez: Anderson, Luke, Transgénicos, ingeniería genética, alimentos y nuestro medio ambiente. Mayo 2001. Título original: *Genetic Engineering food, and our environment.* Editado por GAIA, proyecto 2050, Asociación vida Sana, Greenpeace, ACSUR las Segovias, Amigos de la Tierra, Bakeaz y Ecojusticia.

³² **Alicia Bárcena, Jorge Katz, César Morales, Marianne Schaper.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto.* Santiago de Chile. En: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2404/S042070_es.pdf?sequence=1

³³ **Thomas O McGarity.** *Seeds of Distrust: Federal Regulations of Genetically Modified Foods*, 35 U. Mich.J.L. Ref. 403, 409-415 (2002) En: lexisnexis.com

³⁴ **Agro- Bio.** “El beneficio económico por la adopción de la tecnología de OGM para maíz en Colombia” 2012. Es un estudio investigativo realizado por Agro-Bio (Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola) y la Universidad de los Andes - CEGA (Centro de estudios ganaderos y agrícolas) en 2012, que muestra que el desarrollo de cultivos genéticamente modificados en Colombia ha tenido importantes beneficios como el incremento de los rendimientos y la disminución de costos de producción para los agricultores de maíz, y como valor agregado la adopción de estos serán una herramienta para el desarrollo del sector maicero en 10 años y servirán para enfrentar la seguridad alimentaria en el país. Ver en: http://www.agrobio.org/bfiles/fckimg/file/03_08_11-Beneficios%20ma%C3%ADz%20Cega%20-%20Comunicado.pdf En sentido contrario, la Asociación Mundial Amigos de la Tierra discrepa de esta afirmación a nivel global en: http://www.observatori.org/documents/08_Preguntas_y_respuestas_esp.pdf

de ello, es el arroz dorado, o *Golden rice*, que tiene una mayor cantidad de vitamina A³⁵.

- *Plantaciones más resistentes.* Los OGM ser combinados con moléculas de virus o bacterias, por lo que generan posteriormente una resistencia a esos mismos virus. De este modo, no son tan vulnerables frente a ellos, como otras plantas que no fueron sometidas al proceso biotecnológico. O simplemente se crean productos que permite que el alimento sea apto para el consumo por un período mayor de tiempo, sin tener condiciones especiales de almacenamiento, como ocurre con una variedad de tomate denominado *Flavr-savr*³⁶.
- *Reducción del uso de pesticidas e incremento de márgenes financieros para los agricultores.* Teniendo en cuenta que las plantas se vuelven más resistentes a ciertas plagas, se disminuye la necesidad de usar pesticidas para contrarrestar esa amenaza³⁷ y el impacto financiero que esos insumos requieren³⁸.
- *Control de virus.* Para hacer más resistentes las plantas, los OGM también pueden tener la capacidad de detener la propagación de enfermedades y plagas que afectan los vegetales³⁹.
- *Creación de nuevas variedades de plantas.* Desde que se iniciaron las prácticas biotecnológicas, han aumentado exponencialmente las nuevas especies de plantas, que por supuesto, surgen de una manera más rápida

³⁵ **Elías F. Rodríguez Ferri, José M^a. Zumalacárregui Rodríguez, Andrés Otero Carballeira, Alfredo Calleja Suárez, Luis F. de la Fuente Crespo.** *Lo que vd. Debe saber sobre los alimentos transgénicos (y organismos manipulados genéticamente)* Edición Caja España. Universidad de León, España, 2003. En: <http://www.saber.es/web/biblioteca/libros/los-alimentos-transgenicos/los-alimentos-transgenicos.pdf>

³⁶ **Elías F. Rodríguez Ferri, José M^a. Zumalacárregui Rodríguez, Andrés Otero Carballeira, Alfredo Calleja Suárez, Luis F. de la Fuente Crespo.** *Lo que vd. Debe saber sobre los alimentos transgénicos (y organismos manipulados genéticamente)* Edición Caja España. Universidad de León, España, 2003. En: <http://www.saber.es/web/biblioteca/libros/los-alimentos-transgenicos/los-alimentos-transgenicos.pdf>

³⁷ **Christophe Chen.** *Labeling Genetically Modified Food - Comparative Law Studies from Consumer's Perspective.* National Taiwan University Review, 2001. Revisado en julio de 2015. En: http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-1/5WC001-01-Article-Christophe+Chao-Hung+Chen_%E9%99%B3%E8%82%87%E9%B4%BB_.pdf Al respecto se puede ver también un artículo de la revista **Science** (1999): vol. 286, del 26 de Noviembre de 1999.

³⁸ James D. Dargie, John Ruane and Andrea Sonnino. *Ten Lessons from Biotechnology Experiences in Crops, Livestock and Fish for Smallholders in Developing Countries.* Asian Biotechnology and Development Review Vol. 15 No.3, pp 103-110 © 2013, FAO. En: <http://www.fao.org/docrep/019/as351e/as351e.pdf>

³⁹ **Walter R. Jaffé** *Política Tecnológica y Competitividad Agrícola en Latinoamérica y el Caribe.* Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Costa Rica, 1993, pág. 216. Ver también **María Angélica Larach.** *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional.* Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

que a través de la agricultura tradicional⁴⁰. Como lo expone la CEPAL, los países tienen cada vez más OGM nuevos: *“la primera variedad transgénica comercial fue introducida en 1992, y en 1995 ya se cultivaban nueve variedades transgénicas en seis países. En 1998 se sembraron 28 millones de hectáreas en todo el mundo con más de 40 variedades transgénicas (...).”*⁴¹

15.- Paralelamente, la creación de OGMs también ha recibido fuertes objeciones en otros sectores, por las posibles repercusiones al medio ambiente que pueden tener y por los posibles peligros que para la salud de los seres humanos estos cambios en la alimentación y en la genética de los productos pueden significar⁴². Muchas de las objeciones se fundamentan en la incertidumbre científica que existe sobre el impacto que estos organismos transformados puedan llegar a tener en la salud de las personas y en los ecosistemas, a corto y largo plazo, y en las problemáticas que algunos casos específicos de OGM han generado y que eventualmente han sido contraproducentes para la salud humana⁴³. En líneas generales, las razones de quienes se oponen a la producción de transgénicos son las siguientes⁴⁴:

- *La incertidumbre, en sí misma, sobre los efectos en la salud.* Los OGM se utilizan para crear alimentos con ciertas características, que luego serán consumidos por las personas. Los nuevos genes pueden ser inofensivos para la salud, pero también puede incluir moléculas que pueden afectarla. Una de las principales preocupaciones son los alérgenos⁴⁵ y la transferencia de toxinas⁴⁶. Un ejemplo de ello es la posible aparición de

⁴⁰ **María Angélica Larach.** *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional.* Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

⁴¹ **Alicia Bárcena, Jorge Katz, César Morales, Marianne Schaper.** Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto.* Santiago de Chile. En: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2404/S042070_es.pdf?sequence=1 Ver también, **Andrea Sonnino y John Ruane.** *La innovación en agricultura como herramienta de la política de seguridad alimentaria: el caso de las biotecnologías agrícolas* En el libro: "Biotecnologías e innovación: el compromiso social de la ciencia". Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. 2013. En: <http://www.fao.org/docrep/018/ar635s/ar635s.pdf>

⁴² **Lousie O Fresco.** "Which Road Do We Take?" *Harnessing Genetic Resources and Making Use of Life Sciences, a New Contract for Sustainable Agriculture* Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) Brussels, 30-31 January 2003. En: <http://www.fao.org/ag/magazine/fao-gr.pdf> Ver también, **Trinidad Sánchez Martín.** *Plantas Transgénicas. Biotecnología y alimentación.* Uned. España, 2008. En: <http://www.uned.es/experto-biotecnologia-alimentos/TrabajosSelecc/TrinidadSanchez.pdf>

⁴³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto.* Santiago de Chile.

⁴⁴ **Trinidad Sánchez Martín.** *Plantas Transgénicas. Biotecnología y alimentación.* Uned. España, 2008. En: <http://www.uned.es/experto-biotecnologia-alimentos/TrabajosSelecc/TrinidadSanchez.pdf>

⁴⁵ **Thomas O McGarity.** *Seeds of Distrust: Federal Regulations of Genetically Modified Foods*, 35 U. Mich. J.L. Ref. 403, 409-415 (2002) En: [lexisnexis.com](http://www.lexisnexis.com)

⁴⁶ **María Angélica Larach.** *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional.* Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

alergias a causa del uso de proteínas de bacterias, tal como ocurrió con el maíz *StarLink*, que obligó a la Administración de Alimentos y Fármacos y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos a implementar medidas para evitar su consumo⁴⁷. También hay estudios que han revisado el impacto de los OGM en la salud, pero que han sido refutados por una parte de la comunidad científica. Entre estos estudios, está el de Arpad Pusztai, del Instituto Rowett de Aberdeen (Escocia), quien publicó en 1998 los resultados de un experimento en el que utilizó seis ratas que fueron alimentadas durante 10 días con papas genéticamente modificadas. Según los investigadores, después de este periodo, los animales mostraban crecimiento retardado y un sistema inmune debilitado. El artículo fue refutado, porque los pares invitados a analizar tales resultados, habían encontrado errores en su estudio, pero aun así, éste había sido publicado sin ajustarlos⁴⁸. También está la investigación de Gilles-Eric Seralini, quien pretendía demostrar que las ratas que comieron maíz transgénico por un periodo superior a tres meses, desarrollaron tumores. Luego de la publicación de su artículo, su estudio fue refutado, porque las ratas que utilizó eran roedores propensos entre un 13 y un 61% a los tumores⁴⁹. No obstante, los datos fueron nuevamente revisados y el estudio fue publicado en la revista *Environment Sciences Europe* (2014), revista científica en la que se afirmó, una vez más, que de las pruebas realizadas en roedores, se pudo comprobar que a partir de la ingesta de una modalidad de maíz GM y

⁴⁷ En efecto, en septiembre de 2000, se encontró en Estados Unidos que una variedad de maíz - la StartLink- aprobada para consumo humano, contenía CRY9C que es una toxina que tienen ciertos insectos. Esa toxina había sido aprobada por la EPA, para la alimentación de animales, pero no de humanos, y ante los hechos y la presencia de la toxina en tales alimentos, el producto fue finalmente sacado del mercado El Maíz Starlink había sido producido por Aventis e incluía esa toxina prohibida. La alergia al consumo se detectó en productos procesados (tacos) y provocó más de 30 casos de personas alérgicas al consumo. Posteriormente se detectó en otros productos lo que llevó al retiro de más de 300 productos procesados del mercado. Eso obligó a que se eliminaran 350.000 acres plantados con esa variedad de maíz GM, con las consecuentes pérdidas para los agricultores. Cfr. **Christophe Chen**. *Labeling Genetically Modified Food - Comparative Law Studies from Consumer's Perspective*. National Taiwan University Law Review, 2001, pp. 10. Revisado en Julio de 2015. En: http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-1/5WC001-01-Article-Christophe+Chao-Hung+Chen_%E9%99%B3%E8%82%87%E9%B4%BB_.pdf y *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*. Santiago de Chile

⁴⁸ El estudio preliminar de Pusztai al que aquí hacemos alusión es el siguiente: Pusztai, Arpad. (1998). SOAEFD Flexible Fund Project RO 818. Report of Project Coordinator on Data Produced at the Rowett Research Institute (RRI), a 22 de octubre de 1998. El documento citado se puede encontrar, por ejemplo, en la dirección Web: www.rri.sari.ac.uk/gmo/ajp.htm La revista científica europea *Environment Sciences Europe* re publicó el 24 de junio el estudio del francés Gilles Eric Seralini y su equipo, que demostró los efectos de toxicidad a largo plazo del herbicida Roundup y maíz transgénico NK603, tolerante a este agroquímico. El estudio encontró daño severo al hígado y riñón y desórdenes hormonales en ratas alimentadas con el maíz GM y bajos niveles de Roundup. Se encontraron efectos tóxicos del maíz GM analizado por sí solo tanto como del Roundup analizado por sí solo y junto al maíz. Descubrimientos adicionales inesperados fueron las altas tasas de tumores de gran tamaño y mortalidad en la mayoría de grupos de tratamiento.

⁴⁹ **Gilles-Eric Seralini, Emilie Clair, Robin Mesnage, Steeve Gress, Nicolas Defarge, Manuela Malatesta, Didier Hennequin and Joël Spiroux de Vendômois** Republished study: long-term toxicity of a Roundup herbicide and a Roundup-tolerant genetically modified maize "*Environmental Sciences Europe* 2014, 26:14

el uso de un herbicida GM, su consumo a largo plazo generaban daños en el riñón y el hígado de estos animales, y altas tasas de tumores de gran tamaño.

Con todo, es cierto que este tipo de investigaciones es minoritaria y que el escaso tiempo que ha pasado desde el lanzamiento de estos productos en los 90's y la insuficiente evidencia sobre su efecto final, siguen perpetuando la incertidumbre descrita⁵⁰.

- *Resistencia a los antibióticos*⁵¹. Para la investigación científica médica, es una preocupación que los OGM puedan generar plantas resistentes a los antibióticos que consumen las personas. Como lo explica la CEPAL “[e]xiste también la preocupación de que el uso de marcadores de antibióticos en la producción de especies transgénicas pueda crear resistencia a éstos en las bacterias que habitan en el aparato digestivo humano. Más inquietante resulta la presencia de ciertas enzimas y proteínas a las cuales el ser humano no ha sido expuesto, como ocurre con muchas de las enzimas provenientes de bacterias”⁵². Como lo resaltan otros expertos, esto afectaría todas las investigaciones médicas sobre resistencia a bacterias, pues si las bacterias se vuelven resistentes a los antibióticos, ante esta exposición por alguna razón, sería imposible tratar las dolencias que producen⁵³.
- *Conservación genética del medio ambiente*. Los OGM son nuevos organismos en el ecosistema que no surgen como comúnmente aparecen los demás, por lo que hay quienes consideran que esto puede afectar la estabilidad genética de las especies, en la medida en que muchos de estos organismos, si no fuera por la intervención humana, tal vez nunca se hubieran producido. Así pues, los expertos señalan que: “El que se

⁵⁰ La FAO, en el año 2000, con ocasión del Codex Alimentario, afirmó las ventajas del uso de la Biotecnología pero consideró que” “ Se debe tener precaución con el fin de reducir los riesgos de las toxinas que se transfieren de una forma de vida a otra, de crear nuevas toxinas o de transferir compuestos alergénicos de una especie a otra, lo que podría dar lugar a reacciones alérgicas imprevistas. Riesgos para el medio ambiente incluyen la posibilidad de cruzamiento lejano, lo que podría conducir, por ejemplo, al desarrollo de las malas hierbas más agresivas o parientes silvestres con mayor resistencia a enfermedades o tensiones ambientales, alterando el equilibrio de los ecosistemas. La biodiversidad también puede perderse, como resultado del desplazamiento de cultivares tradicionales por un pequeño número de cultivares genéticamente modificados, por ejemplo”. Al respecto puede consultarse: http://www.fao.org/WAICENT/OIS/PRESS_NE/PRESSENG/2000/pren0017.htm

⁵¹ **Trinidad Sánchez Martín**. *Plantas Transgénicas. Biotecnología y alimentación*. Uned. España, 2008. En: <http://www.uned.es/experto-biotecnologia-alimentos/TrabajosSelecc/TrinidadSanchez.pdf>

⁵² Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*. Santiago de Chile.

⁵³ **Sarah Kirby**, *Genetically Modified Foods: More Reasons to Label than Not*, 6 Drake Journal of Agricultural Law, 351, 361 (2001).

inserten genes que nunca habrían podido llegar de manera natural a un genoma vegetal (como genes de bacterias y de virus) hace que se pierda parte de la estabilidad estructural y bioquímica del genoma de la planta, y éste, para recuperar dicha estabilidad, deberá modificarse hasta llegar a formas más estables por medio de mutaciones pequeñas y grandes, con efectos de diferente magnitud”⁵⁴, en principio desconocidos.

- *Riesgo a la biodiversidad.* Los OGM pueden entrar en un proceso de hibridación con plantas silvestres, y luego los genes de la planta transgénica no podrán ser retirados, como señalan algunos expertos. Por ende, lo que esta hibridación *"ocasiona, es un proceso de contaminación genética, el cual es irreversible, ya que los genes introducidos en esa progenie no se pueden retirar ni se puede evitar que se transfieran a una segunda generación."*⁵⁵
- *Dependencia transnacional y crisis alimentaria.* Algunas voces alegan que depender de semillas patentadas, pone en riesgo la seguridad alimentaria de cada uno de los países involucrados, y eventualmente, eso puede justificar la prevención de algunos de tales Estados, por la adopción total de estas semillas. Se piensa que hacia el futuro, ante la eventualidad de un problema en las semillas o una crisis, una circunstancia semejante puede comprometer la propia supervivencia de sus pueblos. De hecho, en estos momentos los dueños del negocio de las semillas transgénicas⁵⁶ son pocas empresas privadas, de carácter transnacional, localizadas en países

⁵⁴ **Sánchez Martín, Trinidad.** Plantas Transgénicas. UNED. Disponible en: <http://www.uned.es/experto-biotecnologia-alimentos/TrabajosSelecc/TrinidadSanchez.pdf>

⁵⁵ **Sánchez Martín, Trinidad.** Plantas Transgénicas. UNED. Disponible en: <http://www.uned.es/experto-biotecnologia-alimentos/TrabajosSelecc/TrinidadSanchez.pdf> Sobre casos de contaminación genética puede verse el del maíz en México en: Jorge Riechmann. *Transgénicos: el haz y el envés: una perspectiva crítica*. Ed. Catarata. Madrid, España, 2004. Según Germán Vélez Ortíz, en el año 2001, la Universidad de California en Berkeley, realizó una evaluación genética de variedades nativas de maíz de Oaxaca y Puebla y encontraron que existía contaminación de variedades nativas con maíz transgénico. Este trabajo tuvo amplia difusión en la comunidad científica y se ha presentado un fuerte debate público por la contaminación genética de uno de los centros de origen más importantes del mundo. Debido a la controversia generada por este estudio en donde se pretendió descalificar la metodología utilizada, se han hecho nuevas investigaciones que han corroborado esta contaminación en el centro de origen del maíz. Cfr. Germán Vélez Ortíz. Los Cultivos Transgénicos en Colombia. En: www.semillas.org.co/.../OGM.Reichsmann.04.FIN.pdf. Elena Álvarez Buylla y su equipo de trabajo del Instituto de Ecología de la UNAM, entre 2009 y 2010 publicaron reportes que confirman la presencia de transgénicos en las siembras campesinas, lo cual fue revelado en la revista científica Molecular Ecology. Al día de hoy, por decisión judicial en México, se levantó la suspensión que desde el 2013 existía para la tramitación y otorgamiento de permisos de siembra de maíz transgénico.

⁵⁶ Estas empresas controlan el 60% del mercado de pesticidas y el 100% del mercado de semillas transgénicas, según, **María Angélica Larach.** *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional*. Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

industrializados⁵⁷, entre ellas, Monsanto, Dupont, Bayer, Syngenta, Basf y DowAgro Science.

- *Mala calidad de las semillas.* Algunos alegan además, que si bien las semillas modificadas parecen aumentar la productividad, ha habido casos en los que ello no es así⁵⁸.
- *Desplazamiento potencial de mano de obra.* Algunos destacan que el cultivo de transgénicos puede incentivar cambios socioeconómicos en los países, porque se requiere menos mano de obra en la producción de este tipo de cultivos⁵⁹.
- *Objeciones éticas a la transferencia no natural de material genético entre especies distintas*⁶⁰. Para algunos, el empleo de la biotecnología no puede verse sólo desde un punto de vista científico. La intervención en la naturaleza puede llevar a combinaciones genéticas que transgredan sus presupuestos⁶¹ y se cuestiona también el valor intrínseco que se le da a un organismo vivo que queda afectado, al ser el sujeto de la modificación genética⁶².

16.- Ahora bien, globalmente, las áreas cultivadas con OGM en el mundo eran para 1996 de 1.7 millones de hectáreas y este número se ha incrementado a 170 millones de hectáreas para el 2012. El hecho de que sólo en 16 años se haya llegado a un crecimiento del 100 %, demuestra que las semillas GM han sido las formas de biotecnología que más rápido se han adaptado a los

⁵⁷ **María Angélica Larach.** *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional.* Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

⁵⁸ **Valeria Arza, Laura Goldberg y Claudia Vázquez.** *Argentina: Difusión del algodón GM e impacto en la rentabilidad de los pequeños productores de la Provincia del Chaco.* En <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/47606/RVE107Arzaetal.pdf> Sobre los casos de suicidio de agricultores de la India frente al algodón transgénico, puede verse el estudio siguiente, en: [http://www.agrobio.org/bfiles/fckimg/Bt%20cotton%20in%20India%20and%20suicides%20-%20IFPRI%20%202008\(1\).pdf](http://www.agrobio.org/bfiles/fckimg/Bt%20cotton%20in%20India%20and%20suicides%20-%20IFPRI%20%202008(1).pdf)

⁵⁹ **María Angélica Larach.** *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional.* Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

⁶⁰ **Jonathan Kydd; Janet Haddock; John Mansfield; Charles Ainsworth y Allan Buckwell.** "Genetically Modified Organism: Major Issues and Policy Responses for Developing countries". Journal for International Development. (2000) Citado por: **Mari Carmen Fernández Díez.** "La Normativa sobre el Etiquetado de los Transgénicos en la Unión Europea y sus efectos sobre el Bienestar". Estudios sobre consumo, ISSN 0212-9469, N° 67, 2003, pags. 17-25

⁶¹ **María Angélica Larach.** *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional.* Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

⁶² **Eduardo Rodríguez Yunta.** *Temas éticos en investigación internacional con alimentos transgénicos*, Acta Bioética 2013; 19 (2); 209-218. Centro Interdisciplinario de Estudios en Bioética. Universidad de Chile, pp. 210. En: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-569X2013000200005

ecosistemas, en la historia reciente de la humanidad⁶³. Estados Unidos continúa siendo el líder en el uso de semillas GM con 69.6 millones de hectáreas y el 90 % de sus semillas son GM, incluyendo el maíz, la soya, el algodón, el azúcar y la canola, entre otros⁶⁴. Además, es el país que más exporta productos OGM.

No obstante, Brasil, Argentina y Canadá son también importantes exportadores de OGM. Uruguay y Paraguay se mantienen en una posición cautelosa⁶⁵ y Ecuador, siguiendo su Constitución, se ha declarado un país libre de cultivos y de semillas transgénicas⁶⁶.

La Unión Europea, ha sido reacia a aceptar este tipo de biotecnología, permitiéndola solo moderadamente⁶⁷; posición que es compartida en general por Asia, - menos China -, Australia, Nueva Zelanda y algunos países del África.

17.- Ahora bien, con el avance de los OGM, el comercio de tales productos también se aceleró. Entre 1995 y 1998 las ventas mundiales de cosechas transgénicas se elevaron notablemente de 84 millones de dólares a cerca de 2300 millones. En 1999, los ingresos fueron de 3000 millones de dólares⁶⁸.

No obstante, el aumento de opositores al consumo de alimentos transgénicos así como mayores regulaciones nacionales relacionadas con el control de la producción, de las importaciones e incluso prohibiciones directas de acceso a los mercados, -caso de Europa inicialmente y Ecuador, por ejemplo- también son hechos que se han manifestado y que han afectado el comercio masivo de OGM. No obstante se prevé un avance incesante en el intercambio de estos productos, en los años venideros, como se desprende de las cifras relacionadas con el permanente aumento de estos cultivos en distintos países. Teniendo en cuenta esa realidad, y las disposiciones internacionales sobre la materia, cada Estado, conforme a sus propios intereses, ha regulado aspectos de la producción, importación y comercio de estos productos, así como los alcances de los mismos en su territorio. A continuación veremos algunas de las reglas internacionales que existen sobre la materia.

⁶³ **Clive James**, International Serv. for the Acquisition of Agri-Biotech Applications (ISAAA) *Brief No 44, Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2012* 1-4. Tomado en mayo de 2015, de: <https://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/44/download/isaaa-brief-44-2012.pdf>

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ **María Angélica Larach**. *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional*. Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

⁶⁶ Art. 401 de la Constitución del Ecuador.

⁶⁷ A pesar de las presiones internacionales, sólo ha aceptado pocos cultivos experimentales en su territorio.

⁶⁸ **María Angélica Larach**. *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional*. Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

B. La regulación internacional en materia de Organismos Genéticamente Modificados -OGM.

18.- En la regulación de los OGM existen varios instrumentos internacionales que abordan principalmente aspectos relativos a la importación o traslado de OGM entre fronteras, y algunos que desarrollan principios relevantes referentes a su manejo.

Entre los instrumentos internacionales más importantes sobre el tema, - y no necesariamente vinculantes para los Estados -, encontramos la *Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, o el Programa (Agenda) 21*, que es un documento desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Organización Mundial de Comercio.

19.- Así, en el marco regulatorio sobre bioseguridad y biotecnología previsto en el derecho internacional, ocupa un lugar especial, **la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo**⁶⁹, y particularmente, el *principio de precaución* contenido en el artículo 15 de esa declaración. Como se verá más adelante, este principio ocupa un rol significativo en las aproximaciones que los Estados le han dado al tema de los OGMs, por lo que según este instrumento, dicho principio puede explicarse en los siguientes términos:

*“[C]on el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el **criterio de precaución** conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.* (Negritas fuera del original)

20.- Por otra parte, el **Programa 21⁷⁰ o Agenda 21**, en su capítulo 16, se refiere a la gestión ecológica racional de la biotecnología, con miras a la atención a la salud, la seguridad alimentaria o el acceso al agua potable. Adicionalmente, el programa plantea la necesidad de asociaciones entre los países ricos en recursos biológicos (incluidos los genéticos), sin

⁶⁹ En la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, denominada “*Conferencia de las naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*” se promulgó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y se estableció el Convenio sobre Diversidad Biológica, constituida por 42 artículos y dos anexos.

⁷⁰ La ONU lo define como “*plan de acción exhaustivo que habrá de ser adoptado universal, nacional y localmente por organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, Gobiernos y Grupos Principales de cada zona en la cual el ser humano influya en el medio ambiente.*”

conocimientos especializados, con aquellos países que cuentan con los recursos y conocimientos técnicos, para la transformación de los mismos, dentro del marco del desarrollo sostenible⁷¹.

21.- Ahora bien, existen dos instrumentos internacionales adicionales de carácter vinculante para los Estados Parte, que también hacen referencia a los OGM. Ellos son el *Convenio sobre Diversidad Biológica* y el *Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología*, del Convenio sobre Diversidad Biológica.

El *Convenio sobre Diversidad Biológica*, si bien no regula directamente temas asociados con la bioseguridad, sí establece un conjunto de principios y un marco para la elaboración de regulaciones ulteriores. Este convenio define la biotecnología como “*toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos*”. El instrumento reconoce desde el preámbulo, en consecuencia, la existencia de valores y recursos genéticos asociados a la diversidad biológica. En su artículo 1º establece entre sus objetivos, la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

En la construcción del marco normativo que se describe, resulta de especial relevancia el artículo 8º, literal g, de ese Convenio, que alude a la *obligación de adoptar medidas para disminuir los posibles riesgos* que los organismos vivos modificados –OGM– puedan generar en el ambiente y la salud humana⁷².

Como convenio marco, es además, fuente de otros instrumentos o protocolos derivados.

22.- El *Protocolo de Bioseguridad*⁷³, -como se le conoce al Protocolo de Cartagena-, por su parte, es un acuerdo internacional sobre el uso de OGMs a

⁷¹ El Capítulo 16 se divide en cinco áreas: aumento de la disponibilidad de alimentos, piensos y materias primas renovables; mejoramiento de la salud humana; aumento de la protección del medio ambiente; aumento de la seguridad y establecimiento de mecanismos internacionales de cooperación; establecimiento de mecanismos que faciliten el desarrollo y la aplicación ecológicamente racional de la biotecnología.

⁷² Art. 8- Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: g) “Establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología que es probable tengan repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana”.

⁷³ El protocolo de Bioseguridad, surgió a partir del Convenio sobre la Diversidad Biológica, firmado por gobiernos de todo el mundo en la Cumbre de la Tierra el 5 de junio de 1992 en Río de Janeiro.

nivel internacional con énfasis en movimientos transnacionales, que resalta la protección del medio ambiente por los riesgos de los OGMs, bajo el *principio de precaución*⁷⁴.

En efecto, este instrumento concreta algunas de las medidas dispuestas por la Convención sobre Diversidad Biológica, y tiene como objetivo *“contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los OVM (organismos vivos modificados) resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos”*. (Subrayas fuera del original)

El mecanismo esencial para definir los asuntos relacionados con la importación y movimiento transfronterizo de los OVM, es el Acuerdo Fundamentado Previo, que permite a las partes aprobar, prohibir o restringir las importaciones de OVM.

Este protocolo tiene dos artículos sobre la evaluación de riesgos, que son el 15 y 16. Y sobre el etiquetado de OGM tiene algunas consideraciones en el artículo 18⁷⁵. Recientemente además, el Protocolo de Bioseguridad adoptó un

⁷⁴ Este Protocolo es el que le ha permitido a la Unión Europea bloquear la siembra de semillas y prohibir su importación aduciendo dudas y falta de información.

⁷⁵ Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica. **"ARTÍCULO 18. MANIPULACIÓN, TRANSPORTE, ENVASADO E IDENTIFICACIÓN.** //1. Para evitar efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, las Partes adoptarán las medidas necesarias para requerir que los organismos vivos modificados objeto de movimientos transfronterizos intencionales contemplados en el presente Protocolo sean manipulados, envasados y transportados en condiciones de seguridad, teniendo en cuenta las normas y los estándares internacionales pertinentes. //2. Cada Parte adoptará las medidas para requerir que la documentación que acompaña a: //a) Organismos vivos modificados destinados a uso directo como alimento humano o animal, o para procesamiento, identifica claramente que "pueden llegar a contener" organismos vivos modificados y que no están destinados para su introducción intencional en el medio, así como un punto de contacto para solicitar información adicional. La Conferencia de las Partes, en su calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo, adoptará una decisión acerca de los requisitos pormenorizados para este fin, con inclusión de la especificación de su identidad y cualquier identificación exclusiva, a más tardar dos años después de la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo. // b) Organismos vivos modificados destinados para uso confinado los identifica claramente como organismos vivos modificados; especifica los requisitos para su manipulación; el punto de contacto para obtener información adicional, incluido el nombre y las señas de la persona y la institución a que se envían los organismos vivos modificados, y // c) Organismos vivos modificados destinados a su introducción intencional en el medio ambiente de la Parte de importación y cualesquiera otros organismos vivos modificados contemplados en el Protocolo los identifica claramente como organismos vivos modificados; especifica la identidad y los rasgos/características pertinentes, los requisitos para su manipulación, almacenamiento, transporte y uso seguros, el punto de contacto para obtener información adicional y, según proceda, el nombre y la dirección del importador y el exportador; y contiene una declaración de que el movimiento se efectúa de conformidad con las disposiciones del presente Protocolo aplicables al exportador. //3. La Conferencia de las Partes que

protocolo suplementario, relacionado con la responsabilidad y la compensación por daños causados por OGM, que fue proferido en el 2010.

23.- Ahora bien, la regulación de alimentos GM como vimos, está ligada de una manera importante a las nuevas tendencias del comercio internacional. No obstante, para algunos, como el tema de los productos transgénicos no estaba en la negociación de los acuerdos de la **OMC** que se celebraron en 1994, no es claro que existan en las reglas de esa organización normas particulares sobre el comercio de los productos transgénicos, ni tampoco normas internacionales que fijen disposiciones concretas sobre el comercio de OGMs⁷⁶.

La OMC, sin embargo, discrepa de esa posición. A juicio de esa organización, son relevantes en el caso del comercio de OGMs, los *Acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* y en el *Acuerdo de Barreras Técnicas al Comercio* y propiedad intelectual, relacionadas con el comercio, así como en las excepciones del GATT, artículo XX literales b) y g)⁷⁷.

En ese orden de ideas, bajo tales disposiciones, un país tiene derecho a establecer sus propias normas ambientales y de seguridad alimentaria de acuerdo con el *artículo XX del GATT*, que claramente pueden incluir una regulación sobre los OGM. Sin embargo, al hacer eso, no puede afectar los principios de ausencia de discriminación y trato nacional, una vez la importación de los productos entre al mercado nacional, porque las restricciones que imponga pueden considerarse barreras comerciales no justificables.

El problema surge, en consecuencia, en que las reglas actuales de comercio internacional, dirigen su atención al comercio de productos o servicios y no al proceso por medio del cual tales productos han sido generados, salvo que se afecte la seguridad, o se ponga en peligro los recursos naturales, la salud humana o la animal, caso en el cual, las restricciones impuestas bajo esa justificación, deben probarse científicamente⁷⁸.

actúa como reunión de las Partes en el presente Protocolo examinará la necesidad de elaborar normas, y modalidades para ello, en relación con las prácticas de identificación, manipulación, envasado y transporte en consulta con otros órganos internacionales pertinentes”. (Subrayas fuera del original).

⁷⁶ **María Angélica Larach.** *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional.* Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

⁷⁷ Ese literal permite a los gobiernos adoptar medidas comerciales necesarias para proteger la salud humana y animal, y preserva los vegetales y la seguridad de los recursos naturales no renovables.

⁷⁸ **María Angélica Larach.** *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional.* Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

Como puede verse, esta es una exigencia difícil de materializar con los OGMs, por lo que frente a las regulaciones nacionales se han generado discrepancias internacionales, como veremos más adelante. Por lo pronto, el hecho es que para los países que consideran que los organismos obtenidos por los métodos tradicionales y los que son fruto de la biotecnología son similares, aseguran que las reglas de la OMC, son suficientes para el comercio de los OGMs. Por el contrario, los que insisten en que los productos son diferentes, porque su proceso productivo es distinto, aducen una falta de regulación en el comercio internacional de productos biotecnológicos⁷⁹.

En la actualidad, se mantienen entonces los argumentos en favor y en contra de esta regulación, y la tensa aproximación de las diversas posiciones, así como la discusión sobre la conveniencia eventual de modificar el artículo XX del GATT, para permitir la aplicación de medidas comerciales a los procesos productivos relacionados con los OGMs.

24.- Por último, dentro de esta breve descripción sobre la normativa internacional relacionada con los OGMs debe reconocerse, además, que es un tema también ligado con derechos de Propiedad Intelectual, ya que el uso de estas tecnologías, trae consigo la obtención de genes nuevos y productos de procesos de investigación, que en algunos contextos pueden ser patentados como invenciones de la ciencia⁸⁰, más allá de la discusión ética sobre si pueden ser patentables o no, nuevas formas de vida.

En el contexto de la Comunidad Andina, por ejemplo, **la Decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena**, reguló el régimen de protección de los derechos de los obtentores vegetales, protegiendo intelectualmente las nuevas variedades vegetales obtenidas por los fitomejoradores.

Desde esta perspectiva, las personas que han creado u obtenido una nueva variedad vegetal mediante la aplicación de conocimientos científicos, gozan del derecho exclusivo de producción y comercialización de dicha planta por un espacio de 15 a 25 años. Tal derecho, es reconocido y garantizado por las autoridades competentes de cada uno de los países miembros de la

⁷⁹ **María Angélica Larach.** *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional.* Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

⁸⁰ La Corte Suprema de los Estados Unidos en el Caso *Diamonds contra Chakrabarty* en 1980, señaló que puede ser patentable “todo lo que esté hecho por el hombre bajo el sol”. Así se ha patentado el *onco mouse*, que es un ratón modificado genéticamente que desarrolla cáncer a los 90 días de vida; el misil (una mascota “perfecta” constituida de una mezcla de zorro, perro y mapache y el pez Schwarzenegger, un salmón del pacífico que alcanza un peso 37 veces superior al norma. Lo anterior es citado por: **Mario Ernesto García Martínez y Hugues Manuel Lacouture.** “*Implicaciones Jurídicas de los Alimentos transgénicos en Colombia*”. Revista de Derechos, Universidad del Norte, pp. 229, 20:216-249, 2003.

Comunidad Andina, que para el efecto otorgan el denominado Certificado de Obtentor, según establece la Decisión 345 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre Régimen Común de Protección a los Derechos de Obtentores de Variedades Vegetales.

Aunado a lo anterior, la ***Decisión 391 del Acuerdo de Cartagena***, relacionada con el régimen común sobre el acceso a los Recursos Genéticos, regula la obtención y el uso de estos recursos, a fin de proteger los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y garantizar la participación justa y equitativa de los países de la Comunidad Andina, en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.

Según establece esta Decisión, quienes en adelante deseen utilizar y desarrollar los principios activos que contienen las plantas y los microorganismos -base de la investigación en la industria farmacéutica y de la industria alimentaria del mundo- deberán contar con la autorización correspondiente y suscribir un Contrato de Acceso con el Estado. La norma comunitaria reconoce, también y en forma expresa, los derechos que tienen las comunidades indígenas, afroamericanas y locales sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales asociados a los recursos genéticos y sus productos derivados

25.- Por todo lo anterior, puede concluirse que en la actualidad, no existe a nivel internacional un régimen jurídico armónico, que regule unánimemente el tema de los OGMs. Existen algunas disposiciones internacionales que dan unas luces sobre la materia, pero dadas las diferentes posiciones que se ciernen sobre estos productos, las controversias derivadas de la dificultad de valorar, desde un punto de vista científico, los riesgos asociados al cambio generado con la biotecnología y las diferentes respuestas de gobiernos⁸¹, no se vislumbra a corto plazo un consenso internacional sobre el manejo que debe dársele a los OGMs.

C. Algunos modelos de regulación nacional sobre OGM

26.- Las diferentes aproximaciones de cada país en relación con los OGMs, determinan finalmente la forma en que se adelanta la regulación interna en estas materias. Desde esta perspectiva, explicaremos brevemente las dos formas principales de aproximación al tema de la regulación de los OGM,

⁸¹ **Mari Carmen Fernández Díez.** “La Normativa sobre el Etiquetado de los Transgénicos en la Unión Europea y sus efectos sobre el Bienestar”. Estudios sobre consumo, ISSN 0212-9469, N° 67, 2003, pags. 17-25

como sigue: **a)** los países que priorizan el desarrollo biotecnológico y el comercio, y por lo tanto le dan énfasis a los principios de *equivalencia sustancial* entre los productos GM con los que no lo son, y a la idea de que sin suficiente *evidencia* no se pueden desestimar los OGM; y **b)** aquellos que *dicen priorizar el medio ambiente o la salud humana*, ante el potencial riesgo⁸² existente con estos productos, y que le dan prioridad a ese riesgo y al *principio de precaución* en sus decisiones⁸³.

27.- Al respecto, es posible identificar dos casos prototipo:

- El de los Estados Unidos, que se caracteriza por **(i)** privilegiar la *libertad de comercio* sobre los posibles controles a los OGM; **(ii)** que considera *a priori* que los productos OGM en su composición final son iguales o prácticamente iguales a los productos tradicionales, y **(iii)** que no considera que estos productos sean nocivos para la salud o que haya un riesgo para ella, al no existir pruebas científicas que así lo confirmen. Bajo tales criterios, la regulación interna que se propone es totalmente flexible y permisiva frente a los OGM o incluso, como modelo, inexistente.

La idea de que los productos GM y los tradicionales son iguales, consolida lo que se llama en la doctrina, el *principio de equivalencia*, que denota que esas dos categorías -la tradicional y la manipulada- son substancialmente equivalentes en su composición bioquímica⁸⁴ y por ello, esencialmente similares. Por ende, Estados Unidos, se concentra en el desarrollo biotecnológico y en las normas internacionales de comercio, que favorecen un comercio libre⁸⁵.

- El modelo europeo, por el contrario, se basa en **(i)** el *principio de precaución*, **(ii)** en el reconocimiento de los potenciales riesgos de los OGM y **(iii)** en la prevalencia del respeto al medio ambiente y a la protección de la salud y vida de las personas. Como los Europeos, además, tienen prácticas

⁸² MoonSook Park. *A Comparative Study of GMO Labeling and Liability System in the US, EU, and South Korea: The Circumstances and a Future Potential for Harmonization*. Indiana University. EE.UU. Master of Laws- Thesis. (2014) Theses and Dissertations No 4. pp. 9. En: <http://www.repository.law.indiana.edu/etd/4/>,

⁸³ Fausto Kublii-García. *Régimen jurídico de la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados*. Unam, 2009

⁸⁴ MoonSook Park. *A Comparative Study of GMO Labeling and Liability System in the US, EU, and South Korea: The Circumstances and a Future Potential for Harmonization*. Indiana University. EE.UU. Master of Laws- Thesis. (2014) Theses and Dissertations No 4. En: <http://www.repository.law.indiana.edu/etd/4/>

⁸⁵ MoonSook Park. *A Comparative Study of GMO Labeling and Liability System in the US, EU, and South Korea: The Circumstances and a Future Potential for Harmonization*. Indiana University. EE.UU. Master of Laws- Thesis. (2014) Theses and Dissertations No 4. pp. 9. En: <http://www.repository.law.indiana.edu/etd/4/>,

alimenticias que favorecen los productos naturales y de calidad específica⁸⁶, la Unión Europea ha establecido un marco regulatorio destinado a la adopción de medidas que regulan el riesgo potencial de los productos transgénicos.

28.- Algunas de las características puntuales de estos dos modelos, son las siguientes:

(a) Estados Unidos

Estados Unidos enfatiza los efectos positivos del desarrollo biotecnológico y del comercio internacional de productos GM, con fundamento y énfasis en el comercio libre⁸⁷. En 1975, en el marco del Congreso de Moléculas de ADN recombinante, las conclusiones generales de la Academia en ese país, fueron las siguientes:

“[N]o hay evidencia de un solo peligro [de] que el uso de organismos, resultado de las técnicas de ADN recombinante, pueda transferir genes a organismos no familiares; (ii) los riesgos asociados con los organismos transgénicos son los mismos que derivan de los organismos tradicionales; (iii) las evaluaciones de riesgo realizadas fuera de laboratorio deben estar basadas en la naturaleza del organismo y no en los métodos usados para producirlo”. (Academia Nacional de Ciencias (pg. 135)⁸⁸.

En 1984, la Presidencia de EEUU estableció un grupo de trabajo interinstitucional, que dio como resultado el *Marco Coordinado de Regulación de la Biotecnología*, documento en el que se señalaron las pautas internas a seguir en la materia, en cuanto a la regulación, a saber⁸⁹:

“Producto más no proceso. Bajo esta guía, las autoridades alimentarias deben tomar en cuenta el resultado final del producto y no el proceso mediante el que se obtuvo.

Los riesgos de los productos de la biotecnología moderna no son fundamentalmente diferentes [a los de los productos convencionales]. En virtud de que el riesgo está fundado en la naturaleza del producto y

⁸⁶ **MoonSook Park.** *A Comparative Study of GMO Labeling and Liability System in the US, EU, and South Korea: The Circumstances and a Future Potential for Harmonization.* Indiana University. EE.UU. Master of Laws- Thesis. (2014) Theses and Dissertations No 4. pp. 9. En: <http://www.repository.law.indiana.edu/etd/4/>,

⁸⁷ **MoonSook Park.** *A Comparative Study of GMO Labeling and Liability System in the US, EU, and South Korea: The Circumstances and a Future Potential for Harmonization.* Indiana University. EE.UU. Master of Laws- Thesis. (2014) Theses and Dissertations No 4. En: <http://www.repository.law.indiana.edu/etd/4/>

⁸⁸ **Fausto Kublii-García.** *Régimen jurídico de la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.* Unam, 2009

⁸⁹ **Fausto Kublii-García.** *Régimen jurídico de la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.* Unam, 2009

no en el proceso, experiencias y conocimiento sobre productos similares pueden usarse para aprobar un nuevo producto.

Las evaluaciones de riesgo deben basarse en criterios científicos. La peligrosidad de un producto para la salud humana, animal vegetal y el ambiente debe determinarse con criterios científicos.(...)

*Flexibilidad y transparencia. Las revisiones de las autoridades deben ser transparentes y orientarse a que los interesados, productores, público en general y gobiernos tengan acceso a la información sobre los requisitos. (...)*⁹⁰

Sobre esa base, internamente hay regulaciones desde la perspectiva del sistema público de salud y de la FDA, sobre OGM, pero derivadas de las premisas anteriores, por lo que se trata de regulaciones claramente flexibles.

(b) Unión Europea

Los documentos más relevantes de la Unión Europea sobre el manejo de OGMs, son la Directiva 18/2001, sobre la liberación intencional de OGM en el ambiente, así como las Resoluciones 1829 y 1830 de 2003. Recientemente, la Directiva 18 de 2001 fue modificada, ampliando la potestad de los Estados en el control de estos productos, mediante la Decisión 482 de 2014⁹¹.

Sobre la base de los principios previamente enunciados, debe decirse que la legislación de la Unión Europea en materia de OGM ha sido rigurosa y cuidadosa en asegurar la contención de los riesgos enunciados.

Por ese motivo, en un primer momento, ante el aumento masivo del comercio de OGM, la Unión Europea impuso una moratoria general a los productos importados que fueran genéticamente modificados. Ello significó, hasta el 2006, la prohibición total de la importación de esos productos. Para Estados Unidos, sin embargo, en su calidad de principal país exportador de OGM, esa moratoria fue considerada como una política de proteccionismo comercial, que establecía barreras injustificadas a la comercialización de OGMs⁹². Lo que generó por parte de EEUU, Canadá y Argentina una denuncia ante la OMC en contra de la Unión Europea, por barreras al comercio injustificadas, que los tres países enunciados ganaron⁹³.

⁹⁰ Citado por **Fausto Kublii-García**. *Régimen jurídico de la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados*. Unam, 2009

⁹¹ Información de la Unión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l28130>

⁹² **Mari Carmen Fernández Díez**. "La Normativa sobre el Etiquetado de los Transgénicos en la Unión Europea y sus efectos sobre el Bienestar". *Estudios sobre consumo*, ISSN 0212-9469, N° 67, 2003, pags. 25

⁹³ **María Angélica Larach**. *El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional*. Revista de la CEPAL No 75. Diciembre de 2001.

En ese orden de ideas, la posición Europea de no aceptar de ningún modo OGM tuvo que ser modificada y en los últimos años la Unión Europea está adoptando un criterio de coexistencia, que permite aceptar transgénicos, pero a la vez garantizar la supervivencia de la producción orgánica, dejando en últimas al campesino esa elección⁹⁴.

En relación con la regulación interna, es posible sostener entonces, primero, que ella gira en torno al *principio de precaución*, que ordena a los Estados a adoptar medidas incluso en ausencia de certeza científica sobre la existencia de un daño al ambiente. Y segundo, que las decisiones sobre el control de los OGMs se toman tanto en el ámbito interno de cada país, como desde las autoridades de la Comunidad o la Unión.

La directiva 18/2001, en efecto, parte de la idea de que con los OGM pueden producirse efectos adversos, que estos pueden ser irreversibles y que, en consecuencia, es imprescindible aplicar el enfoque de precaución y las acciones preventivas para evitarlos. Además, resalta la importancia de adoptar procedimientos para la evaluación *caso por caso* de los posibles riesgos en la liberación de OGM en el ambiente, y de que éstos se basen en informes científicos independientes sobre tales riesgos⁹⁵.

La Directiva 412/14 plantea modificaciones a la Directiva 2001/18/E del Parlamento Europeo y el Consejo. Esta señala que “*de conformidad con el principio de subsidiariedad, parece indicado conceder a los Estados miembros más flexibilidad para decidir si desean o no cultivar OGM en su territorio sin afectar a la evaluación de los riesgos prevista en el sistema de autorización (...) de la Unión (...) con independencia de las medidas que los Estados miembros que cultivan OGM pueden adoptar con arreglo a la Directiva 2001/18/CE para evitar la presencia accidental de OGM en otros productos*”⁹⁶.

D. El etiquetamiento de los alimentos GM.

29.- El tema del etiquetado de los alimentos GM, tiene que ver principalmente con el derecho de los consumidores en un escenario de mercado global, a saber qué es lo que consumen, cuando compren sus alimentos. El etiquetado, es la vía más directa para que los consumidores reciban la información básica

⁹⁴ **Fausto Kublii-García.** *Régimen jurídico de la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.* Unam, 2009

⁹⁵ Información de la Unión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l28130>

⁹⁶ Información de la Unión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l28130>

de los productores sobre los bienes que ofrecen, y se erige también como una garantía de la calidad del producto y de los procedimientos de elaboración.

El etiquetado además, promueve el diálogo entre el productor y el consumidor de un bien, en un escenario que no es otro que el mercado. Por ende, es pertinente saber cómo se hacen visibles los productos GM en la cadena general de comercio⁹⁷. Una descripción breve es la siguiente⁹⁸:

- En *primer lugar*, el punto de partida de la creación o producción de OGM, está en los laboratorios. Los científicos crean los OGM y el Estado puede tener interés o no, -generalmente lo tiene-, en monitorear estas investigaciones.

- En *segundo lugar*, los OGM son empleados por campesinos, en pesticidas que contienen OGM o cuando se plantan semillas GM, respecto de distintos tipos de productos alimenticios de carácter vegetal. Para los consumidores finales, en este punto, el riesgo principal recae en los pesticidas GM y en si éstos pueden incidir o no en los alimentos, para el caso de los productos vegetales no modificados.

- En *tercer lugar*, más allá de los pesticidas, otro tipo de OGM son algunos animales en sí mismos considerados. En efecto, una importante fuente de alimento en la actualidad son los animales modificados genéticamente, entre los que pueden distinguirse, en muchas latitudes, las vacas, los pollos y los cerdos, entre otros. También pueden contener OGM los huevos o la leche.

- En *cuarto lugar*, otra forma en que se accede a esta realidad biotecnológica, es consumir la carne de animales que no han sido GM, pero que han sido alimentados con productos GM. Es decir son animales que sin ser modificados se han alimentado con productos modificados.

- Una *quinta opción*, son los productos alimenticios derivados de animales que son inyectados con *hormonas del crecimiento recombinantes* para incrementar

⁹⁷ **Christophe Chen.** *Labeling Genetically Modified Food - Comparative Law Studies from Consumer's Perspective.* National Taiwan University Law Review, 2001, pp, 10. Revisado en Julio de 2015. En: http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-1/5WC001-01-Article-Christophe+Chao-Hung+Chen_%E9%99%B3%E8%82%87%E9%B4%BB_.pdf

⁹⁸ Descripción que en lo fundamental, recoge la hecha por el autor en: **Christophe Chen.** *Labeling Genetically Modified Food - Comparative Law Studies from Consumer's Perspective.* National Taiwan University Law Review, 2001, pp, 10. Revisado en Julio de 2015. En: http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-1/5WC001-01-Article-Christophe+Chao-Hung+Chen_%E9%99%B3%E8%82%87%E9%B4%BB_.pdf

la producción⁹⁹.

- En sexto lugar, están también las semillas GM, gran parte de las cuáles van a entrar al mercado para ser consumidas. Algunas de ellas van a ser procesadas y convertidas en alimentos procesados de otra índole (vgr. galletas, cereales, etc.). Otras, van a ser usadas para alimentar animales. El uso de alimento GM para animales, ha creado algunos riesgos cuando se mezcla con alimentos humanos¹⁰⁰. Un ejemplo, ya reseñado, es el caso Starlink¹⁰¹.

- Finalmente, en el mercado directo, los consumidores finales van a acceder a los alimentos GM en supermercados o en cualquier lugar donde los vendan, sea en su forma original o como productos procesados que contienen OGM.

30.- Ahora bien, frente al derecho a la información de los consumidores en el caso de productos GM, es decir, a saber que los productos o sus componentes son GM, existen dos tesis nuevamente: **(i)** que el público tiene el derecho básico a saber cualquier aspecto acerca de un producto antes de tomar la decisión de comprarlo y **(ii)** que esa información no es relevante para el consumidor final. Como se trata de un derecho, el desarrollo de cada una de estas posiciones depende de las visiones constitucionales en cada jurisdicción¹⁰².

En estos aspectos, como ocurre en general con todo lo que tienen que ver con los OGM, frente al etiquetado existe nuevamente una tensión en los regímenes internos, entre el concepto de equivalencia sustancial de los productos (EEUU) y el principio de precaución (UE).

31.- En el primer caso, como se considera que no hay una gran diferencia

⁹⁹ **Christophe Chen.** *Labeling Genetically Modified Food - Comparative Law Studies from Consumer's Perspective.* National Taiwan University Law Review, 2001, pp. 10. Revisado en Julio de 2015. En: http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-1/5WC001-01-Article-Christophe+Chao-Hung+Chen_%E9%99%B3%E8%82%87%E9%B4%BB_.pdf

¹⁰⁰ **Christophe Chen.** *Labeling Genetically Modified Food - Comparative Law Studies from Consumer's Perspective.* National Taiwan University Law Review, 2001, pp. 10. Revisado en Julio de 2015. En: http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-1/5WC001-01-Article-Christophe+Chao-Hung+Chen_%E9%99%B3%E8%82%87%E9%B4%BB_.pdf

¹⁰¹ **Christophe Chen.** *Labeling Genetically Modified Food - Comparative Law Studies from Consumer's Perspective.* National Taiwan University Law Review, 2001, pp. 10. Revisado en Julio de 2015. En: http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-1/5WC001-01-Article-Christophe+Chao-Hung+Chen_%E9%99%B3%E8%82%87%E9%B4%BB_.pdf

¹⁰² Sobre este debate en Estados Unidos se puede ver el caso *International Dairy Foods Association vs Amestory* (1994), en donde una Corte del Circuito tumbó una ley del Estado de Vermont sobre etiquetado, en el caso de leche que usaba una hormona del crecimiento recombinada, para incrementar la producción de las vacas; compuesto que había sido aprobado por la FDA. Se dijo en este caso, que el Estado no había probado que el interés del público era "sustancial". Este derecho, es mucho más claro en Europa, en donde el tema de los OGM se considera una información sustancial para el público.

entre los OGM y los productos orgánicos - *equivalencia*- , ni los factores nutricionales o de seguridad del producto modificado, o su etiquetado, resultan relevantes para los consumidores.

Un argumento de la FDA, para negar la necesidad de etiquetar los productos que consisten o contienen OGM, es que todas las variedades vegetales involucran algún tipo de modificación genética, por lo que no es acertado solicitar al productor que indique cuál técnica utilizó para lograr la modificación¹⁰³. El etiquetado solo sería procedente, entonces, cuando se encuentre un cambio significativo en la composición final del alimento. Por ejemplo, un tomate que no contenga vitamina C.

Adicionalmente, en el contexto de las discusiones de ese país sobre pesticidas o fungicidas, con el incremento del uso de la biotecnología agrícola, el tema del etiquetado ocupó de nuevo el centro del debate. Sin embargo, se consideró precisamente que si el etiquetado no era obligatorio para productos en los que se utilizaron pesticidas químicos importantes, - como ya se había decidido previamente-, tampoco habría razón para exigirlo en los casos de OGM¹⁰⁴.

Con todo, varios Estados de los Estados Unidos y organizaciones de consumidores, han promovido la idea del etiquetado obligatorio. De hecho, algunos Estados han adoptado legislación de etiquetado perentorio sobre OGM, en su territorio¹⁰⁵. Sin embargo, el gobierno de los Estados Unidos y las Cortes, en varias ocasiones han desestimado estas regulaciones. Así, varios precedentes judiciales, han descartado también la obligación de etiquetamiento. Entre ellos:

- *US v Ninety Five Barrels Alleged Apple Cider*. La Corte interpretó el término “*contenido neto*” de un producto como la composición del contenido y sus ingredientes y no el método que se utilizó para lograr ese contenido. A su turno, la FDA ha concluido que existen varios procesos para obtener nuevas variedades vegetales, como la cruce tradicional, la

¹⁰³ **Fausto Kublii-García.** *Régimen jurídico de la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados*. Unam, 2009

¹⁰⁴ Inicialmente la Ley Federal sobre Alimentos, Fármacos y Cosméticos exigía el etiquetado de productos a los se les hubiera aplicado algún fungicida, con base en el derecho a la información del consumidor (*Right To Know*). Sin embargo, no se impuso esa obligación para los que hubieran recibido insecticidas y herbicidas por la dificultad de hacerle seguimiento técnico a esos productos desde el inicio del cultivo hasta la cosecha. El Congreso de Estados Unidos modificó entonces la ley por ser poco práctica y costosa, ante una detección de residuos muy difícil de valorar e inadecuada.

¹⁰⁵ Ver los casos de California, Connecticut, Maine y Vermont entre otros, Cfr. **Elaine Watson.** *GMO Labeling: How vulnerable is Proposition 37 to a legal Challenge?* Food Navigator (Oct 24 de 2012). En: <http://www.foodnavigator-usa.com/Regulation/GMO-labeling-How-vulnerable-is-Proposition-37-to-a-legal-challenge>. Consultado por última vez en julio de 2015.

transferencia de genes, la mutagénesis. Existiendo todos estos métodos, no es obligatoria la etiqueta que establezca qué método utilizó.

- *Staubert v. Shalal*. La Corte evaluó una posible violación al derecho a la información, frente a cierto tipo de leche elaborada con vacas a las que se les había suministrado hormonas de crecimiento y, concretamente, acerca de si ese producto debía estar etiquetado por ese hecho. Monsanto argumentó que la leche era idéntica a la tradicional, y la Corte Suprema acogió su argumento, considerando que si no existe diferencia entre la leche producida por cada grupo de vacas, no era obligatorio el etiquetado.
- *International Dairy Food Association v Amestoy*. 1995. La Corte consideró que la obligación de etiquetado impuesta en algunas legislaciones federales puede constituir una violación a la libertad de los comerciantes. El Estado de Vermont defendía la medida con base en el derecho a la información de los consumidores y se consideró que si la medida no se defendía sobre la base de la salud pública, no había lugar a la protección de esos otros derechos¹⁰⁶.

32.- En conclusión, en Estados Unidos no se obliga a etiquetar los productos que son o contienen GM. La Corte Suprema ha fallado a favor de la libertad de comercio y ha considerado que los riesgos a la salud, vida y al ambiente, sólo pueden probarse frente al producto final, y que no existen pruebas definitivas sobre los riesgos de los OGM. La FDA, sin embargo, buscó conciliar los intereses de los consumidores y los productores a través de una propuesta de etiquetado voluntario. Así, la FDA está autorizada para regular este etiquetado y permitir, si los productores lo desean, que se dé ese etiquetado para evitar la posibilidad de desinformación a los consumidores¹⁰⁷.

33.- Ahora bien, en el caso de la Unión Europea, el sistema de etiquetado es obligatorio. En efecto, para quienes se rigen por el *principio de precaución* más que por el de *equivalencia*, el etiquetado en materia de OGM es necesario.

¹⁰⁶ En salvamento de voto, el juez Leval argumentó que "la regulación de Vermont que solicitaba la divulgación de uso de rBST en la producción de leche, se basa en intereses estatales sustanciales, incluyendo las preocupaciones sobre el impacto de la rBST en la salud humana, en el temor por la supervivencia de las pequeñas granjas lecheras, y las preocupaciones sobre la manipulación de la naturaleza a través de la biotecnología. El objetivo de los productores de leche demandante es ocultar el uso de rBST de los consumidores. En su análisis, estos factores deben ser ponderados con [] el derecho de proteger a sus consumidores al exigir la divulgación veraz sobre un tema de legítimo interés público".

¹⁰⁷ JeongSoon Choi, Law and the Risk Analysis of Genetically Modified Crops, in the United States, the European Union, and South Korea. Balancing Markets Access with the Protection of Human Health and the Environment. (2006) Citado por MoonSook Park, ver supra.

El deber de etiquetado de los productos alimenticios GM, en el sistema europeo, encuentra su fundamento, entonces, en la protección de los derechos de los consumidores y en el deber de prevenir los riesgos a la salud y vida (principio de precaución).

En la Carta de protección del consumidor del Consejo de Europa del 17/5/73 ya se reconocía que la información es uno de los derechos básicos del consumidor¹⁰⁸, de manera tal que el etiquetado asegura que las preferencias de los consumidores sean consideradas.

La Regulación 1829 de 2003, junto con la 1830 de 2003, son esenciales en lo relativo al etiquetamiento de los OGM. Estos instrumentos plantean que los miembros de la Comunidad deben contribuir con la promoción del derecho a la información de los ciudadanos y que para ese fin debe darse el etiquetamiento de los productos. Esta obligación, se considera una condición necesaria para vigilar los efectos de los OGM en el tiempo, y para que se garantice el equilibrio o justicia (*fairness*) de las relaciones entre comprador y vendedor¹⁰⁹.

La Unión Europea, sin embargo, es la única parte en donde se exige una información que va más allá de decir que “*Este producto contiene OGMs*”, como ocurre con la mayoría de países que admiten el etiquetado frente a OGM. En efecto, en virtud de lo dispuesto en el artículo 8º del Reglamento de 1997¹¹⁰ del Parlamento Europeo y el Consejo Europeo¹¹¹, el consumidor final debe ser informado de cualquier característica de ese alimento, o presencia de material que no esté presente en ningún organismo existente, que pueda tener implicaciones en la salud o presentar reparos éticos, así como la presencia de OGMs. En otras palabras, si un OGM no es equivalente a uno orgánico o natural, los productores no solo deben revelar la presencia del OGM, sino también la característica que hace que el producto sea novedoso. La información adicional sobre en qué consiste la modificación, se explica, no sólo por las razones antes dichas, sino en la necesidad de que el consumidor que por motivos éticos o religiosos desconozca si puede consumir un productos, pueda eventualmente hacerlo, sabiendo que la modificación que se

¹⁰⁸ Información sobre las resoluciones y decisiones en Europa. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l28130>

¹⁰⁹ Información sobre las resoluciones y decisiones en Europa. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l28130>

¹¹⁰ Regulación (CE) 258/97, 1997 O.J. (L 043). Citado por: **Christophe Chen**. *Labeling Genetically Modified Food - Comparative Law Studies from Consumer's Perspective*. National Taiwan University Law Review, 2001, pp. 10. Revisado en julio de 2015. En: <http://www.law.ntu.edu.tw/ntulawreview/articles/1-1/5WC001-01->

¹¹¹ **Mari Carmen Fernández Díez**. “*La Normativa sobre el Etiquetado de los Transgénicos en la Unión Europea y sus efectos sobre el Bienestar*”. Estudios sobre consumo, ISSN 0212-9469, N° 67, 2003, pag 18

hizo no compromete sus creencias¹¹².

Este Reglamento, finalmente, no obliga al etiquetado a los OGM en los que el porcentaje modificado genéticamente no supere el 1%.¹¹³

34.- Es importante considerar en todo caso que el tema del etiquetado de los OGM no decide finalmente que tan riesgoso es o no un producto GM. El propósito del sistema de etiquetado de alimentos GM o que contienen OGM, es el de permitirle a los consumidores saber, sobre la base de su derecho a la información, lo que necesitan conocer sobre lo que comen, y permitirles escoger sus productos alimenticios, basados en esa información¹¹⁴.

En la actualidad, en consecuencia, la Unión Europea, Corea del Sur, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Taiwán y Suiza, entre otros países, aceptan el etiquetado obligatorio. En Suiza, por ejemplo, los alimentos deben ser etiquetados con la frase "*producido con OGM*", si alguno de sus ingredientes contiene más del 1% de OGM.

Canadá y Argentina, han adoptado las reglas del etiquetado voluntario al estilo norteamericano. En Brasil, que es otro de los grandes productores de OGM, es ilegal importar, comercializar o plantar cualquier semilla GM, sin la previa autorización de la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad. El marco regulatorio del Brasil, en materia de etiquetado, sin embargo, es similar al modelo europeo, porque se parte de la diferenciación de productos GM de los orgánicos¹¹⁵.

Con todo, de acuerdo con la información obtenida del *Center for Food Safety*¹¹⁶ de los Estados Unidos, son múltiples los países que en la actualidad tienen leyes sobre el etiquetado de alimentos GM en el mundo, y ellos pueden

¹¹² Según algunos autores como **Julio Pedauyé Ruíz, Antonio Ferro Rodríguez y Virginia Pedauyé Ruiz**, en "*Alimentos transgénicos: la nueva revolución verde*". McGraw-Hill / Interamericana de España, 2000: "Solo de esta manera se respetaría, por ejemplo, el derecho de los vegetarianos, de no consumir vegetales que lleven incorporados genes de animales o el derecho de los judíos y musulmanes a no consumir ningún producto que lleve genes de ganado porcino, en contra de sus creencias en ambos casos; y sobre todo por razones de salud, como en los casos de posible aparición de alergias. Imaginemos por ejemplo unas fresas que han mejorado su resistencia a las heladas, incorporando un gen de peces que viven en aguas árticas a bajas temperaturas. Las personas alérgicas al pescado podrían sufrir una crisis alérgica al ingerir la fruta"

¹¹³ **Mari Carmen Fernández Díez**. "La Normativa sobre el Etiquetado de los Transgénicos en la Unión Europea y sus efectos sobre el Bienestar". Estudios sobre consumo, ISSN 0212-9469, N° 67, 2003, pág. 20

¹¹⁴ **Valery Federici**. Genetically Modified Food and Informed Consumer Choice: Comparing U.S. and E.U. Labeling Laws 35 Brook. J. Int'l L. 515 (2010)

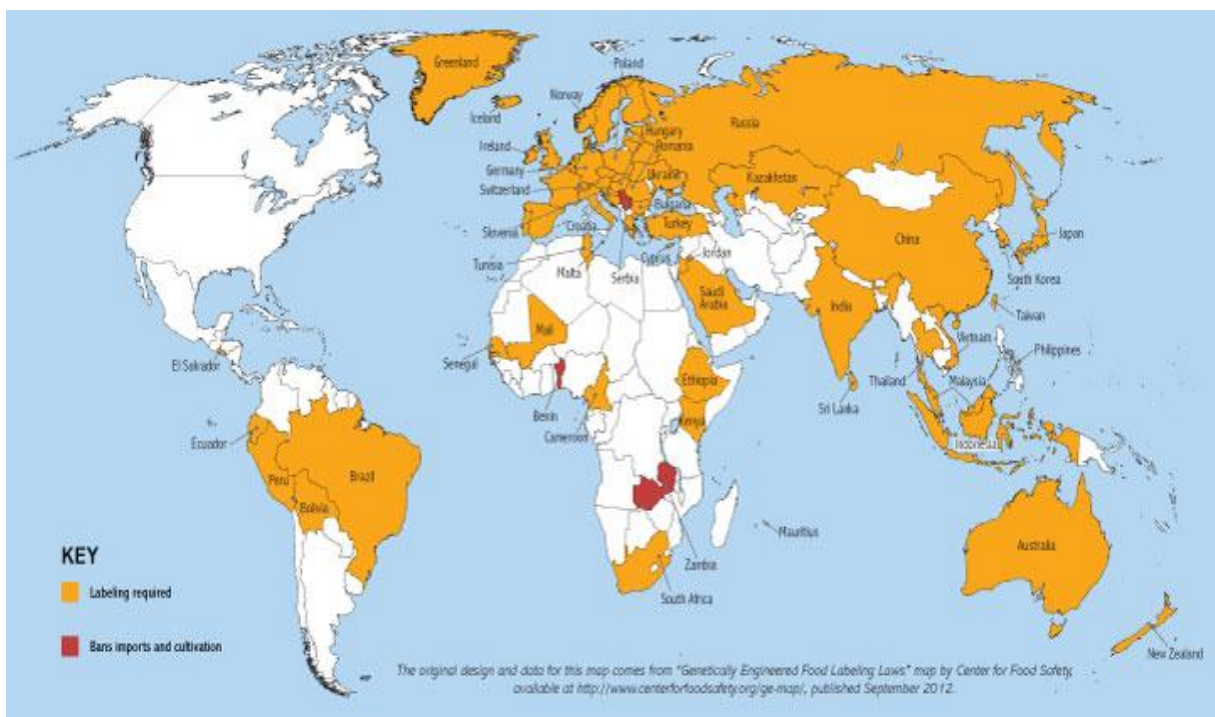
¹¹⁵ Gaceta del Congreso 340 de 2007. Proyecto de Ley 025 de 2007 Cámara.

¹¹⁶ En: <http://www.centerforfoodsafety.org/issues/976/ge-food-labeling/international-labeling-laws>

ser vistos gráficamente en el siguiente mapa que presenta por esa entidad¹¹⁷:

PAÍSES CON LEGISLACIÓN SOBRE ETIQUETADO DE ALIMENTOS GM

En el siguiente mapa, los países que se pintan con sombreado más fuerte son aquellos que exigen el etiquetado de alimentos GM, mientras que los que no tienen color, no lo exigen.



Información del Center for Food Service (2012)

Los Organismos Genéticamente Modificados -OGM- o transgénicos, en Colombia.

36.- En Colombia durante 2011, se sembraron 108.573 hectáreas de cultivos genéticamente modificados, distribuidos en algodón (49.334 ha) en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Tolima, Huila, Valle, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre; maíz (59.239 ha) en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Huila, Meta, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre,

¹¹⁷ Los que aparecen en blanco total, no tienen legislación o no etiquetan. Los más oscuros, tienen prohibido los alimentos GM y su importación. Los demás, tienen leyes de etiquetado de alimentos GM.

Tolima, Valle y Vichada; y clavel azul y rosa azul (4 ha) en Cundinamarca¹¹⁸.

En efecto, Colombia, ha liberado comercialmente el clavel y rosa transgénicos de color azul para las flores, al igual que el crisantemo con el mismo fenotipo, para siembra experimental¹¹⁹.

Según lo señalado por Agro-Bio, en el 2014, se sembraron en Colombia 118.899 hectáreas de cultivos transgénicos¹²⁰. De ese total, 89.084 hectáreas se sembraron con maíz, que es resistente a una serie de plagas y/o tolerante a ciertos herbicidas¹²¹. En el caso del algodón transgénico, se sembraron 29.838 hectáreas¹²², que representan el 89% del área total sembrada en Colombia¹²³.

Además, según datos de la asociación Agro-Bio, en general, los colombianos somos grandes consumidores de productos transgénicos¹²⁴. De hecho, a partir de unas proyecciones de producción estimadas para el 2019, según lo reseña dicha asociación en su página web, con una adopción rápida de cultivos genéticamente modificados del 15%, por ejemplo, el país pasaría de producir 37 billones de pesos en maíz a 41 billones de pesos, obteniendo una ganancia de 4.17 billones de pesos. Es decir que se reduciría la dependencia de importaciones de maíz en un 20%, produciendo el 50% del maíz que se consume en el país¹²⁵. Circunstancia que es muy positiva para la economía.

¹¹⁸ **Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola, Agro-Bio, Elizabeth Hodson de Jaramillo, Adriana Castaño Hernández, María Andrea Uscátegui, Consejo Superior de la Judicatura.** *Biotecnología Agrícola Moderna, Organismos Genéticamente Modificados y Bioseguridad.* Módulo de aprendizaje Autodirigido. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. 2012.

¹¹⁹ **Alejandro Chaparro Giraldo.** *Cultivos Transgénicos: entre los Riesgos Biológicos y los Beneficios Ambientales y Económicos.* **Acta Biológica Colombiana. Vol.16 no.3 Bogotá Sept. / Dic. 2011** En: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-548X2011000300016

¹²⁰ Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola, es parte de la Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC. Consultar pág.: [http://www.agrobio.org/bfiles/fckimg/Colombia\(1\).pdf](http://www.agrobio.org/bfiles/fckimg/Colombia(1).pdf)

¹²¹ Agro-Bio. La Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola, es parte de la Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC. Consultar pág.: [http://www.agrobio.org/bfiles/fckimg/Colombia\(1\).pdf](http://www.agrobio.org/bfiles/fckimg/Colombia(1).pdf)

¹²² Estos datos pueden ser confirmados en la página de Agro-bio En: <http://agrobio.org/fend/index.php?op=YXA9I2JXbDQmaW09I016UT0=>

¹²³ ONG Agro-Bio. La Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola, es parte de la Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC. Consultar pág.: [http://www.agrobio.org/bfiles/fckimg/Colombia\(1\).pdf](http://www.agrobio.org/bfiles/fckimg/Colombia(1).pdf) Estos datos pueden ser confirmados en la página de Agro-bio En: <http://agrobio.org/fend/index.php?op=YXA9I2JXbDQmaW09I016UT0=>

¹²⁴ **Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola, Agro-bio, Elizabeth Hodson de Jaramillo, Adriana Castaño Hernández, María Andrea Uscátegui, Consejo Superior de la Judicatura.** *Biotecnología Agrícola Moderna, Organismos Genéticamente Modificados y Bioseguridad.* Módulo de aprendizaje Autodirigido. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. 2012. Ver en: [http://www.agrobio.org/bfiles/fckimg/Colombia\(1\).pdf](http://www.agrobio.org/bfiles/fckimg/Colombia(1).pdf)

¹²⁵ Consultar en Pagina de Agro-Bio: [http://agrobio.org.co/bfiles/fckimg/Colombia\(1\).pdf](http://agrobio.org.co/bfiles/fckimg/Colombia(1).pdf)

No obstante, este optimismo contrasta paralelamente con otras voces en nuestro país, que alegan de manera insistente que los cultivos no han sido tan eficientes en su implementación¹²⁶, como se quisiera.

De hecho, en el 2008, el país se enfrentó a una profunda crisis algodonera por causa de los cultivos transgénicos. Según un informe de la Universidad Nacional, en ese año, en efecto, los cultivadores tuvieron problemas con el cultivo de algodón transgénico que presentaba la característica doble gen (Bt/RR, resistencia a insectos y tolerancia al herbicida glifosato). La agremiación Remolino demandó a la empresa COACOL (Monsanto en Colombia) manifestando falta de seguimiento y acompañamiento durante el cultivo y cosecha de algodón con la tecnología doble gen (Bt/RR). La demanda falló a favor de los agricultores, COACOL fue multado y sólo hasta el año 2009 el ICA expidió la resolución 682 del 24 de febrero de 2009, por medio de la cual se implementa el Plan de Manejo, Bioseguridad y Seguimiento para siembras comerciales en el país de algodones genéticamente modificados con resistencia a ciertos insectos lepidópteros y/o tolerancia a la aplicación de herbicidas. Esta resolución se expidió con el objeto de extremar las medidas que permitieran obtener un mejor desempeño a las semillas y reducir los riesgos de pérdidas ocasionados por mal manejo de la tecnología¹²⁷.

En materia alimentaria, algunos académicos denuncian la dificultad para las autoridades administrativas competentes, de hacer evaluaciones reales con respecto a los alimentos transgénicos que se introducen en Colombia, más allá de homologar o sacar conclusiones sobre la seguridad de los alimentos a partir de los estudios que anexa la compañía solicitante¹²⁸. Lo anterior, teniendo en cuenta la ausencia de regulación y presupuesto existente para hacer análisis técnicos directos, que habiliten a estas autoridades para tomar opciones más autónomas. Esto claramente limita la independencia necesaria del Estado en

¹²⁶ Ver debate sobre las semillas de algodón transgénico en el 2008, en: <http://servindi.org/actualidad/4513> O sobre esttlos artículos de **Germán Vélez Ortíz**. *Los Cultivos Transgénicos en Colombia*. Semillas ONG. En: www.semillas.org.co/.../OGM.Reichsmann.04.FIN.pdf También ver: http://www.semillas.org.co/apc-aa-files/5d99b14191c59782eab3da99d8f95126/cultivos_GM_Col._G.V._may.11editadoPVF.pdf.

Ver igualmente en la prensa: El Espectador: <http://www.elespectador.com/noticias/salud/transgenicos-no-solo-un-asunto-de-salud-articulo-476153>

¹²⁷ **Jennifer Blanco Martínez cMSc. Leidy Rache Cardenal cMSc. Nadia Alfonso MSc. Alejandro Chaparro Giraldo PhD.** Informe Final Convenio Interadministrativo de Asociación suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Nacional de Colombia, 2011. Consultado en Agosto de 2015 en: www.conalgon.com/sites/default/files/Convenio%20interadministrativo%20de%20asociación%20suscrito%20entre%20el%20Ministerio%20de%20ambiente,%20vivienda%20y%20desarrollo%20territorial%20y%20la%20Universidad%20Nacional%20de%20Colombia,%202010.pdf pág., 19.

¹²⁸ Elizabeth López González. Alimentos Transgénicos en Colombia. 2007. En: http://www.semillas.org.co/apc-aa-files/5d99b14191c59782eab3da99d8f95126/Alimentos_1...doc.

temas tan delicados, teniendo en cuenta las restricciones técnicas existentes, a pesar de la buena voluntad de nuestras autoridades.

También hay voces que desde la sociedad civil se han manifestado en contra del uso de estos cultivos por razones multiculturales. De hecho, en un informe de la Fundación Suiza de Cooperación al Desarrollo Sostenible- , se habla de cinco resguardos indígenas que se han declarado territorios Libres de Transgénicos, entre estos “*el Resguardo Indígena Zenú de San Andrés de Sotavento de Córdoba y Sucre, el Resguardo de Cañamomo y Lomaprieta en Riosucio, Caldas, los Resguardos de Iquira y Llanobuco en Huila, y el Resguardo de Mayabangloma en la Guajira*”¹²⁹.

37.- Ahora bien, ante estos hechos, a primera vista se puede ver que Colombia no cuenta con una ley nacional que regule de manera integral el tema de la Bioseguridad y los OGM, ni que reconozca como un todo, sus impactos y riesgos en materia ambiental, socioeconómica y en la salud de las personas¹³⁰. La legislación existente, que se funda en leyes aprobatorias de tratados internacionales y reglamentos técnicos, confrontada con otras legislaciones, resulta básica y dispersa; aunque se destaca la labor de las autoridades técnicas del país, y su interés por reglamentar el tema desde sus respectivas áreas de gestión.

No obstante, la ausencia de una preocupación legislativa sobre estas materias y sobre el impacto que estos asuntos tienen de manera diaria en cada uno de los colombianos y hacia el futuro, inquieta significativamente. La diversidad biológica de nuestro territorio, la seguridad alimentaria de nuestro pueblo, la integridad de los ecosistemas, la bioseguridad del ambiente en el que nos movemos, y la salud de los colombianos, - derivada en parte del prudente equilibrio de todos estos ingredientes -, exige un permanente y decantado compromiso del Legislador y una mirada estratégica y a largo plazo de nuestros recursos, frente a las constantes presiones del comercio internacional.

De hecho, a principios de este siglo, - en el año 2002-, esta Corporación ya se había pronunciado sobre la importancia de estos temas y la necesidad de que se tomaran decisiones de Estado en estas materias, por su significativa relevancia social. Ello puede verse en la **sentencia C-293 de 2002** M.P. Alfredo Bertrán Sierra, en la que esta Corporación, dijo lo siguiente:

¹²⁹ Ver: Fundación Suiza de Cooperación al Desarrollo Sostenible. <http://www.swissaid.org.co/node/97>

¹³⁰ **Ernesto Duque Gómez, Claudia Carolina Corba, Laura Melissa Garzón.** *Los alimentos transgénicos más allá de una medida para disminuir el hambre mundial.* Universidad Sergio Arboleda. Escuela de Comunicación Social y Periodismo. 2010.

“En la actualidad está en plena discusión el punto de la certeza científica, para adoptar decisiones de Estado, en materia del comercio internacional de los que se conocen como los “organismos genéticamente modificados” (OGM), o transgénicos. Los OGM fueron definidos en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología “como cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de biotecnología moderna.”

La Unión Europea, Japón y Corea se oponen a que se abra el comercio, en forma general, a esta clase de productos, con base en la aplicación del principio de precaución.

Sobre el peligro o no para salud humana y al medio ambiente de estos organismos, existen criterios científicos diametralmente opuestos, unos los defienden y, otros los atacan. Todos basados en sus propias investigaciones científicas. Lo cierto es que de acuerdo con el estado actual de la investigación, no hay certeza absoluta sobre si hay daños en la salud humana o en el medio ambiente con su uso o consumo. A lo anterior, hay que añadir que este tema involucra aspectos económicos de la mayor importancia para los países en desarrollo frente a los países desarrollados, lo que enfrenta a nuestro país a adoptar las decisiones de abrir o no su mercado al comercio de transgénicos”. (Subrayas fuera del original).

38.- La falta de un compromiso del Legislador con estos temas, puede deberse en particular, a que muchas voces en nuestro país consideran que los riesgos de la biotecnología previamente descritos en estas áreas, son inexistentes, y que las críticas internacionales que se le han hecho a las desventajas probables de los OGM, son meramente mitos que no deberían generar para nadie mayor preocupación¹³¹, siguiendo un poco la perspectiva norteamericana que se ha descrito.

Sin embargo, como vimos, la inexistencia total de riesgos, tampoco es una realidad enteramente cierta, menos aún, cuando hay voces relevantes desde la ciencia o la economía, que discrepan profundamente de esa posición.

No obstante, aunque no haya cobrado vida en el ordenamiento jurídico colombiano una legislación rigurosa sobre OGMs y bioseguridad, -a pesar de

¹³¹ Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola, Agro-Bio, Elizabeth Hodson de Jaramillo, Adriana Castaño Hernández, María Andrea Uscátegui, Consejo Superior de la Judicatura. *Biotecnología Agrícola Moderna, Organismos Genéticamente Modificados y Bioseguridad*. Módulo de aprendizaje Autodirigido. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. 2012. La Asociación de Biotecnología Vegetal Agrícola, es parte de la Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC.

nuestra significativa diversidad biológica-, sí debe resaltarse que en la legislación colombiana existen en la actualidad una variedad de disposiciones jurídicas relacionadas con estas materia, que han sido relevantes para amparar de alguna forma estos propósitos. Entre otras, la **Ley 165 de 1994**, que ratifica el Convenio de Diversidad Biológica¹³²; la **Ley 740 de 2002**, que ratifica el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad¹³³ y el **Decreto 4525 de 2005**¹³⁴, del Ministerio de Agricultura, mediante el cual se determina el marco regulatorio de los Organismos Vivos Modificados - OVM-, y reglamenta la Ley 740 de 2002. Este decreto se aplica al movimiento transfronterizo, el tránsito, la manipulación, y la utilización de organismos vivos modificados OVM que pueden tener efectos adversos para el medio ambiente y la diversidad biológica, teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana, la productividad y producción agropecuaria.

En el *Sector Agropecuario*: la **Resolución 3492 de 1998**, que reglamenta y establece el procedimiento de introducción, producción, liberación y comercialización de OGM de uso agrícola¹³⁵; **Acuerdo 013 de 1998** -modificado- que crea el Consejo Técnico Nacional como órgano asesor para la

¹³² "Art. 8. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: g) Establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología que es probable tengan repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana;"

¹³³ **ARTÍCULO 2. DISPOSICIONES GENERALES.** //1. Cada Parte tomará las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo, necesarias y convenientes para cumplir sus obligaciones dimanantes del presente Protocolo. //2. Las Partes velarán porque el desarrollo, la manipulación, el transporte, la utilización, la transferencia y la liberación de cualesquiera organismos vivos modificados se realicen de forma que se eviten o se reduzcan los riesgos para la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana.

¹³⁴ **ARTÍCULO 35.- ETIQUETADO O ROTULADO.** La autoridad competente podrá establecer disposiciones en relación con la información que deberá suministrar a los usuarios y consumidores, en las etiquetas y empaques de los Organismos Vivos Modificados -OVM- autorizados, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 740 de 2002 // **ARTÍCULO 36.- EDUCACIÓN.** Las autoridades competentes, así como las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades con Organismos Vivos Modificados - OVM, diseñarán y promoverán programas de educación dirigidos a los usuarios, consumidores y a la comunidad en general, que permitan fortalecer el conocimiento y la percepción pública, tanto sobre los beneficios, como sobre los riesgos que puedan generarse en el desarrollo de actividades con OVM. // **ARTÍCULO 37.- PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO.** Las autoridades competentes garantizarán la información al público tanto de las solicitudes en curso como de las decisiones adoptadas, utilizando los medios institucionales de difusión. Igualmente, las autoridades competentes promoverán la participación del público en el proceso de adopción de decisiones para el desarrollo de actividades con Organismos Vivos Modificados -OVM-.

¹³⁵ Según la ONG Semillas: "Esta norma del ICA tiene bastantes aspectos discutibles: en su proceso de formulación y aprobación no hubo amplia participación de los diferentes sectores de la sociedad que de alguna forma están involucrados y que pueden ser afectados con los OGM; el ámbito de aplicación, el alcance y la rigurosidad de la evaluación de riesgos son muy limitados; solo se aplica a los OGM de uso agrícola (material reproductivo) y no a los productos derivados (de uso alimenticio, para la salud y otros); tampoco incluye los impactos ambientales y los microorganismos. Es decir, no se aplica para más del 90% de los posibles OGM que pueden entrar al país. Cfr. **Germán Vélez Ortiz. Los Cultivos Transgénicos en Colombia.** Semillas ONG. En: www.semillas.org.co/.../OGM.Reichsmann.04.FIN.pdf

introducción, producción, liberación y comercialización de OGM¹³⁶. La **Resolución ICA 2935 de 2001**, que reglamenta y establece el procedimiento de bioseguridad para la introducción, producción, liberación, comercialización, investigación, desarrollo biológico y control de calidad de Organismos Modificados Genéticamente, OMG, en la producción pecuaria, sus derivados y productos que los contengan¹³⁷ y el Acuerdo 004 de 2002 que crea el Comité Técnico Pecuario.

También la **Resolución 946 de 2006** que regula el trámite de solicitudes ante el ICA de OGM; la **Resolución 1063 de 2005**, que da cuenta del registro de personas que importen, investiguen o comercialicen OGM, y la **Resolución 000148 de 2006** que se refiere a la comercialización y distribución de semillas, entre otras.

En materia de *Salud*, se encuentra, la **Ley 9 de 1989**, mediante la cual se dictaron medidas sanitarias en materia de alimentos, entre otros temas. La **Ley 100 de 1993**, artículo 245, que tiene como objeto la ejecución de las políticas del INVIMA en materia de vigilancia sanitaria y control de calidad de medicamentos, alimentos, y productos generados por biotecnología. El Decreto **60 de 2002** del Ministerio de Salud, que promueve la aplicación del Sistema de Análisis de Peligros y Puntos de Control Crítico en productos alimenticios – HACCP (sigla en Inglés) – en las fábricas de alimentos y se reglamenta el proceso de certificación - Inocuidad de Alimentos. El **Decreto 539 de 2014** relacionado con los requisitos sanitarios que deben cumplir los importadores y exportadores de alimentos para el consumo humano, materias primas e insumos para alimentos destinados al consumo humano y se establece el procedimiento para habilitar fábricas de alimentos ubicadas en el exterior.

¹³⁶ Esta ONG señala como problemáticas generales de esta legislación: que los Consejos Consultivos que establecen estas normas para la toma de decisiones en materia de ingreso de OGM, no cuentan con una verdadera representación. Ha habido miembros de Monsanto como parte de estos Consejos, sin mayores inconvenientes, porque no hay una debida regulación. No hay tampoco una verdadera participación de comunidades afectadas, consumidores o ciudadanos en general. Además, la decisión final de la liberación comercial de un OGM es adoptada exclusivamente por el gerente del ICA. Cfr. **Germán Vélez Ortiz. Los Cultivos Transgénicos en Colombia.** Semillas ONG. Revisado en mayo de 2015. En: www.semillas.org.co/.../OGM.Reichsmann.04.FIN.pdf

¹³⁷ Según la ONG Semillas: "Entre los aspectos más críticos de la Resolución del ICA se encuentra que las autoridades nacionales competentes sobre bioseguridad no tienen capacidad técnica ni recursos para realizar de forma independiente, objetiva, y a largo plazo, las evaluaciones de riesgos e impactos de los OGM que se pretenden introducir al país. Es preocupante que esta norma permita que estas pruebas sean realizadas, pagadas y evaluadas por el solicitante, tal como ocurrió con el caso del algodón Bt de la Monsanto". **Germán Vélez Ortiz. Los Cultivos Transgénicos en Colombia.** Semillas ONG. 2005 En: www.semillas.org.co/.../OGM.Reichsmann.04.FIN.pdf

Y en materia de *etiquetado de alimentos GM*, encontramos la **Resolución 5109 de 2005** del Ministerio de Protección Social que establece algunas definiciones sobre el rotulado, alimentos o ingredientes alimentarios obtenidos por medio de tecnologías de modificación genética o ingeniería genética¹³⁸; así como el **Reglamento Técnico No 4254 de 2011**, que también se refiere a esta materia, para productos alimenticios GM.

Con fundamento en esta legislación, y en particular, de la Ley 740 del 2002, en Colombia se aprobó en el 2002, el ingreso de la primera variedad transgénica. A partir de ahí, través de documentación teórica y de una mitigación hipotética de riesgos, - que es lo que se puede hacer al no existir criterios de investigación o de valoración de riesgos previstos por el Legislador-, se han aprobado diversas variedades transgénicas, con fines comerciales o semicomerciales.

39.- Ahora bien, frente al tema del etiquetado de alimentos GM, la justicia de este país ha tenido que intervenir en el complejo debate que existe en la actualidad entre la total inocuidad que algunos le atribuyen a estos alimentos modificados genéticamente, y el riesgo potencial que otros destacan para la salud o el medio ambiente en los alimentos o sus componentes transgénicos, en particular, tomando en consideración el derecho de los consumidores a saber o no del origen o medio de producción de sus alimentos, al momento de elegir su consumo. En efecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de una decisión que se tomó con ocasión de una acción popular presentada por el Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, en el 2005¹³⁹, a fin de defender los derechos de los consumidores derivados del artículo 10 del **Decreto 3466 de 1.982**, esto es, el anterior Estatuto del Consumidor, tuvo que pronunciarse sobre el particular.

En esa oportunidad, el Colectivo alegó la necesidad de proteger el derecho de los consumidores en relación con la producción y comercialización de Organismos Genéticamente Modificados (OGM), particularmente en la

¹³⁸ **ARTÍCULO 10. ROTULADO O ETIQUETADO DE ALIMENTOS IRRADIADOS U OBTENIDOS POR MEDIO DE CIERTAS TÉCNICAS DE MODIFICACIÓN GENÉTICA O INGENIERÍA GENÉTICA.** Los alimentos irradiados o sometidos a radiaciones ionizantes y los obtenidos por medio de ciertas técnicas de modificación genética o ingeniería genética, deberán cumplir con las disposiciones específicas de rotulado o etiquetado que para el efecto expida el Gobierno Nacional. // **ARTÍCULO 16. ROTULADO O ETIQUETADO DE ALIMENTOS Y MATERIAS PRIMAS DE ALIMENTOS OBTENIDOS POR MEDIO DE CIERTAS TÉCNICAS DE MODIFICACIÓN GENÉTICA O INGENIERÍA GENÉTICA.** El Ministerio de la Protección Social reglamentará los requisitos sobre el rotulado de los alimentos y materias primas de alimentos modificados genéticamente para consumo humano y los requisitos de rotulado y declaración del contenido de nutrientes que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano.

¹³⁹ Acción Popular. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Cuarta- Subsección “B”, del 1º de septiembre de 2005. M.P. Beatriz Martínez Quintero.

información que las empresas dueñas o sus proveedores, deben dar a los consumidores, teniendo en cuenta los estudios existentes sobre los problemas que afectan la salud del ser humano, surgiendo la necesidad de información, en la medida de que la libertad para escoger un producto pasa por conocer su origen, siendo ello una herramienta eficaz para rastrearlo, en caso de que se evidencie algún problema de salud.

En ese momento, frente a tales cargos, el *Ministerio del Medio Ambiente* en lo concerniente al tema del etiquetado adujo “*carecer de competencia para tomar las medidas pertinentes en orden a que los consumidores cuenten con la información suficiente para saber si los productos que ofrecen en el mercado tiene alguna alteración genética, porque sus atribuciones sólo van hasta garantizar que las evaluaciones de riesgo previas a la introducción, producción o comercialización de OGM previstas en el Protocolo de Cartagena, incorporen los criterios de seguridad para los componentes de la biodiversidad, los ecosistemas y el medio ambiente*”.

El *Ministerio de la Protección Social*, por su parte, propuso la excepción de “*Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva*”, apoyado en no ser la autoridad competente según la Ley, para controlar y vigilar alimentos, por tratarse de atribuciones adjudicadas al INVIMA y a las entidades descentralizadas, según la Ley 715 de 2001, el Decreto 1290 de 1994, y las resoluciones 2387 de 1999 y 2652 de 2004. A su juicio, su deber de vigilancia administrativa, no lo hacía responsable por las omisiones del INVIMA en materia de ejecución y vigilancia de las políticas y directrices del Ministerio en materia de alimentos.

El *Ministerio de Agricultura*, por su parte, alegó la inexistencia de pruebas respecto de la amenaza o peligro de esos alimentos y el INVIMA, finalmente, adujo la imposibilidad de exigir requisitos a fabricantes, importadores, comercializadores, distribuidores o exportadores de alimentos modificados genéticamente, por no existir normatividad legal en materia de rotulado.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en mérito de lo anterior, ordenó al entonces Ministerio de la Protección Social, expedir de inmediato un reglamento que contuviera las medidas tendientes a obligar a productores y distribuidores a señalar el contenido de OGM en las etiquetas o rótulos correspondientes a los alimentos o materia primas de alimentos GM, - que se convirtió en la Resolución 5109 de 2005 -, precisamente para asegurar el principio de precaución, la protección a la salud y el derecho a la información de los consumidores. Para ese Tribunal, siguiendo la jurisprudencia

constitucional en materia de tales derechos colectivos, esa información es necesaria en virtud de

*“(…) la inexistencia de conciencia en muchos casos sobre tales riesgos y sobre los niveles de tolerancia e inocuidad de los componentes en cuestión, dado que los efectos negativos actuales o **potenciales**, singulares o combinados, se ocultan, se desconocen o se infravaloran por la comunidad científica y los empresarios, hallando que “el conocimiento, relativo a los productos y a los servicios ofrecidos, no solamente no es uniforme sino que es desigual entre las personas y los países “pese a que el riesgo creciente se difumina en toda la sociedad y puede manifestarse en forma catastrófica”. Encuentra en ese aspecto la corte una “asimetría de poder” entre el “mundo de la producción” y los consumidores inermes expuestos a los peligros más desconocidos o conocidos pero imbatibles, que debe invertirse. Emite en consecuencia una afirmación acerca del contenido político de las decisiones sobre el proceso productivo, la investigación, la ciencia y la tecnología, “puesto que afectan la vida de las personas y las condiciones ambientales”, a partir de la cual, justamente con el fin de reducir la aludida disparidad, los miembros de la comunidad, “tienen el derecho constitucional de acceder a la información detallada y relevante sobre la composición y efectos de los bienes y servicios que ingresan al mercado y, desde luego en los distintos ámbitos participativos tienen también derecho a incidir sobre los tipos de producción y consumo que sean acordes con un desarrollo sostenible y con la protección de su salud y seguridad integral”¹⁴⁰.*

Nótese entonces, que a partir de esta decisión, se profirieron una serie de reglamentos técnicos en la materia, pero el tema no fue regulado por el Legislador.

No obstante, en el año 2007, el Congreso de la República intentó, a través del Proyecto de Ley 025 de 2007 Cámara, proponer algunas alternativas en la materia. El proyecto de ley *"por el cual se estable[cía] el etiquetado o rotulado obligatorio de alimentos que contengan Organismos Genéticamente Modificados, OGM, destinados al consumo humano o animal y se dictan otras*

¹⁴⁰ Acción Popular. Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca- Sección Cuarta- Subsección “B”, del 1º de septiembre de 2005. M.P. Beatriz Martínez Quintero. En esa decisión se ordenó: **PRIMERO:** Protéjanse los derechos colectivos a la información y a la salud de los consumidores de productos alimenticios cuyo contenido en cualquier proporción contenga sustancias procedentes de biotecnología moderna o sean en su totalidad alimentos genéticamente modificados OMG, a cuyo efecto se dispone que debe expedirse de inmediato el reglamento que contenga las medidas tendientes a obligar a productores y distribuidores a señalar tal contenido en las etiquetas o rótulos correspondientes”.

disposiciones"¹⁴¹, de una manera radical, prohibía en todo el territorio nacional, la venta y comercialización de alimentos transgénicos u organismos genéticamente modificados (OGM) destinados al consumo humano o animal, ya sea por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, si no contenían en su envase, *"un etiquetado completo y preciso que permita a los consumidores de los mismos diferenciar claramente el producto"*.

El proyecto proponía lograr el etiquetado obligatorio tanto en los alimentos GM como en las materias primas de esos alimentos que no sólo dijera que el producto o sus componentes habían sido manipulados genéticamente, sino que se expusiera su composición orgánica, origen y procedencia, y ordenaba al INVIMA, dentro de sus competencias, determinar un régimen de responsabilidades y sanciones para los infractores de la ley.

El fundamento de la iniciativa, conforme con la exposición de motivos correspondiente, se amparaba en: **(i)** el derecho de los consumidores a estar informados y a contar con la información necesaria sobre el producto alimenticio, al momento de realizar su elección y **(ii)** la existencia sobre una gran polémica sobre los riesgos que para el ambiente y la salud tiene el consumo de alimentos transgénicos, *"porque no se puede predecir lo que sucederá con los genes manipulados una vez entren en la cadena alimenticia"*. La propuesta deseaba proteger el derecho a la salud y se alegó como una medida "preventiva" en aplicación del principio de precaución.

Con todo, el proyecto de ley, luego de su tránsito por la Cámara y pasar al Senado, fue archivado¹⁴².

40.- Revisado brevemente el régimen existente en materia de OGM desde una perspectiva comparada, así como los alcances del etiquetado bajo las consideraciones propias de las diferentes perspectivas filosóficas y jurídicas que las orientan, entra la Corte a continuación, entonces, a analizar el tema de la protección a los derechos de los consumidores en la Carta de 1991, para verificar el alcance de esos derechos en el ámbito constitucional contemporáneo.

Particularidades de la protección constitucional al consumidor en Colombia.

¹⁴¹ Gaceta del Congreso No 340 de 2007. Proyecto de Ley 025 de 2007 Cámara.

¹⁴² Proyecto de ley 025 de 2007 Cámara/ 23 de 2008 Senado. Aunque no fue posible indagar a profundidad sobre las razones del archivo del proyecto, se detecta entre los argumentos en contra de las medidas, el de la posible vulneración de la libertad de comercio, con el etiquetado propuesto.

41.- El *derecho del consumo*, de acuerdo con la **sentencia C-313 de 2013**¹⁴³, ha tenido una historia relativamente reciente en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, ante la consolidación histórica de los principios de autonomía y de no interferencia del Estado en la toma de decisiones particulares, -propios del liberalismo-, sólo hasta principios del siglo XX, las nuevas reglas del mercado exigieron revisar la situación particular del consumidor, como eslabón final de la cadena productiva.

En efecto, en la época preconstitucional, de acuerdo con la **sentencia C-749 de 2009**¹⁴⁴, la relación entre los sujetos que concurrían al circuito comercial de distribución de bienes y servicios (productores, comercializadores y consumidores) estaba basada en las reglas propias del liberalismo económico. Los consumidores, en su condición de adquirentes de los productos, estaban en un plano de igualdad legal con los oferentes de los mismos y, en el caso de que se encontraran desequilibrios en el negocio jurídico, bien por desigualdades ostensibles en el precio o en la calidad de las mercancías, las herramientas a disposición para la solución del conflicto eran las propias del derecho civil¹⁴⁵.

En ese escenario, fue evidente constatar, que dentro de la estructura típica del mercado, el consumidor se encontraba en una clara situación de debilidad, teniendo en cuenta que las reglas tradicionales del derecho privado que regían hasta el momento en su relación con los demás actores del tráfico económico, eran insuficientes para asegurar la protección efectiva de sus derechos. La presunción que regía para la fecha, de que los productores, intermediarios y consumidores **(i)** acceden al mercado en idénticas condiciones; **(ii)** que tienen a su disposición el mismo grado y calidad de la información; y que **(iii)** poseen idénticas condiciones de acceso a la solución jurisdiccional de los conflictos que se susciten en esas relaciones de intercambio¹⁴⁶, era claramente una presunción que no se ajusta a la realidad.

Es más, con la expansión masiva del mercado global y de las comunicaciones, para el momento, el consumidor era presa de contratos de adhesión y de no pocos abusos, por carecer del conocimiento y experiencia suficientes. Además, los fabricantes y comercializadores, otrora pequeños y locales, resultaban ser "*en su mayoría, grandes conglomerados empresariales que tienen a su disposición infraestructuras que, a manera de economías de*

¹⁴³ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁴⁴ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

¹⁴⁵ Resarcimiento de la lesión enorme, saneamiento por evicción o por los vicios ocultos del bien, responsabilidad civil contractual, etc.

¹⁴⁶ Sentencia C-749 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

*escala, participan en el mercado económico e, inclusive, concurren ante las autoridades administrativas y judiciales con evidentes ventajas, habida cuenta la disponibilidad de recursos, asesorías profesionales permanentes de primer nivel y conocimiento acerca del funcionamiento de las instancias de resolución de conflictos jurídicos, derivada de la condición de litigantes recurrentes"*¹⁴⁷.

Para ese entonces, se pensó enfrentar desde el derecho público esta nueva realidad, ante las limitaciones aparentes del ordenamiento civil. En ese proceso, por ejemplo, la Constitución de 1991 incorporó entre sus previsiones, los llamados *derechos de los consumidores* y recordó, en el artículo 333 de la Carta, que la libre iniciativa privada tiene como límite el bien común, y, que la libre competencia económica, tiene innegables responsabilidades.

42.- Desde ese instante, las limitaciones a la autonomía contractual y en particular a la libertad empresarial, han sido un reconocimiento constante en la jurisprudencia constitucional. En la **sentencia C-524 de 1995**¹⁴⁸ se dijo, por ejemplo, que:

"[E]l Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común (...). [N]o podría en desarrollo de su potestad de intervención interferir en el ámbito privado de las empresas, es decir, en su manejo interno, en las técnicas que se deben utilizar en la producción de los bienes y servicios, en los métodos de gestión, pues ello atentaría contra la libertad de empresa y de iniciativa privada; pero sí puede, desde luego, proteger los intereses sociales de los trabajadores, las necesidades colectivas del mercado, el derecho de los consumidores y usuarios, etc. De ahí que se haya dicho que "la autonomía de la voluntad y por tanto de empresa ya no se proyecta sobre el mercado con la absoluta disponibilidad y soberanía de antaño; sus limitaciones de derecho público o privado forman parte ya del patrimonio irreversible de la cultura jurídica contemporánea. Y, en tal sentido, no puede interpretarse que el mandato constitucional de la libertad de empresa comporta el desmantelamiento integral de todas esas restricciones y limitaciones" (Subrayas fuera del texto)

¹⁴⁷ Sentencia C-749 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴⁸ M.P. Carlos Gaviria Díaz.

En la **sentencia C- 792 de 2002**¹⁴⁹, se recordó también, sobre este aspecto, que:

"La libertad económica no es un derecho absoluto pues es el mismo constituyente el que permite que el legislador le imponga límites para realizar fines constitucionalmente valiosos. Por ello es legítimo que el legislador promulgue normas que limiten el ejercicio de esa libertad pero debe hacerlo siempre de manera compatible con el sistema de valores, principios y derechos consagrado en la Carta pues no se trata de anular el ejercicio de ese derecho sino de reconocerlo y promoverlo sin desconocer el equilibrio que debe existir entre su reconocimiento y la realización de otros fines constitucionales igualmente valiosos". (Subrayas fuera de texto)

Recientemente, en la **sentencia C-197 de 2012**¹⁵⁰ dijo esta Corporación igualmente, que:

*"(...) Teniendo en cuenta que estas libertades no son absolutas y que el Estado tiene la obligación de intervenir en la economía para remediar las fallas del mercado y promover desarrollo con equidad, la Corte ha precisado que **las libertades económicas pueden ser limitadas**."*

43.- Establecidas entonces las reglas y limitaciones constitucionales a la iniciativa privada y la libertad económica, el constituyente consideró necesario reforzar a la par, la protección particular de los derechos de los consumidores, a fin de articular el equilibrio buscado en las relaciones e intercambios del mercado. En ese orden de ideas, en lo que respecta a los *derechos de los consumidores*, la Asamblea Nacional Constituyente en su momento, fundamentó la consagración del artículo constitucional correspondiente, en los siguientes argumentos:

"[T]radicionalmente los consumidores y usuarios han tenido una condición de inferioridad manifiesta ante los productores y comerciantes.

Frente a esta situación de debilidad, el artículo que recomendamos consagra expresamente la intervención del poder público a favor de los consumidores y usuarios para hacer efectivos sus derechos a la salud, seguridad, información libre elección, adecuado aprovisionamiento y para protegerlos también contra todo indebido aprovechamiento de sus condiciones de indefensión y subordinación.

¹⁴⁹ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁵⁰ M.P. Jorge Pretelt Chaljub

Al elevar la protección de consumidores y usuarios a nivel constitucional se pretende dotar al legislador de un sólido fundamento para crear nuevos instrumentos que amplíen el universo propio de su defensa en el ordenamiento nacional (...)”¹⁵¹.

44.- El artículo 78 de la Constitución¹⁵², en consecuencia, le confirió al Legislador la facultad de dictar las normas dirigidas a controlar la calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad y la información que debe suministrarse al público en general para la comercialización de los bienes y servicios. Además, el precepto establece expresamente la obligación que surge en cabeza de los productores y comercializadores, cuando en desarrollo de su actividad, atentan contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento de bienes y servicios a consumidores y usuarios, y encarga a la ley la definición de sus características. También impone la obligación al Estado de garantizar la participación de los consumidores en el estudio y discusión de las normas que les conciernen, siempre que se encuentren organizados en forma representativa y democrática.

Como los derechos de los consumidores hacen parte, además, de los derechos o intereses colectivos, se recuerda que el artículo 88 de la Carta¹⁵³ reconoce también una amplia facultad al Legislador para regular las acciones populares y el régimen de responsabilidad civil objetiva, por el daño inferido a los consumidores.

45.- Sobre la base de tales presupuestos normativos, esta Corporación ha considerado en varias oportunidades previas¹⁵⁴, que las disposiciones descritas, -en particular el artículo 78 de la Carta-, al elevar a canon constitucional los derechos de los consumidores, reconoció claramente la existencia de un deber de protección en favor de ellos, inspirado en gran

¹⁵¹ Ponencia Comisión Primera. Gaceta Constitucional No. 46 p.100

¹⁵² Artículo 78. Constitución Política. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

¹⁵³ Artículo 88. Constitución Política. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

¹⁵⁴ Sentencia C-1141 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

medida por la necesidad última de compensar su debilidad en el mercado, con medidas de diverso tipo determinadas por el Legislador¹⁵⁵.

En efecto, dadas las asimetrías a las que se expone el consumidor ante las fuerzas de producción y comercialización de bienes y servicios, ha sido querer del constituyente que se le brinden al consumidor mecanismos de protección ante esas circunstancias, de forma tal que el marco regulatorio propuesto, tenga como objetivo, propender por un mercado donde se reduzca el desequilibrio en su contra y se proteja de manera particular al consumidor.

46.- Bajo este supuesto, la Carta le ordena al Legislador asegurar dicha protección, siguiendo los lineamientos del artículo 78 de la Constitución, que sostiene que “[L]a ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización”.

De lo expuesto, se entiende que la Constitución no entra a determinar los supuestos concretos y específicos de la protección que se le concede al consumidor, pero delega en la ley, la obligación de precisar tal contenido, sobre la base de varios elementos constitucionales que caracterizan esa determinación: **(i)** el deber de regular el control de calidad de bienes y servicios, **(ii)** el deber de regulación de la información que **debe** suministrarse al público y **(iii)** la participación de los consumidores en el estudio y discusión de las normas que les conciernen.

47.- Sobre esa base, ha dicho ya esta Corporación, que los derechos de los consumidores no se agotan sólo con la simple pretensión de obtener en el mercado, bienes y servicios que reúnan unos requisitos mínimos de calidad y de aptitud para satisfacer las necesidades. De acuerdo con la **sentencia C-1141 de 2000**¹⁵⁶ al examinar algunas normas referentes a las garantías comerciales y la fijación de publicidad, el artículo 78 superior ordena la existencia de un campo de protección en favor del consumidor, inspirado en el propósito de restablecer su igualdad frente a los productores y distribuidores.

Ese programa de defensa del consumidor se desarrolla a través de la actividad legislativa que propende por mitigar el desbalance enunciado, garantizando a la par la efectividad de las múltiples facetas de los derechos de los consumidores, que en su objeto:

¹⁵⁵ Sentencia C-313 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-1141 de 2000. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

“(...) incorpora pretensiones, intereses y situaciones de orden sustancial (calidad de bienes y servicios; información); de orden procesal (exigibilidad judicial de garantías; indemnización de perjuicios por productos defectuosos; acciones de clase, etc.); [y]de orden participativo (frente a la administración pública y los órganos reguladores)”¹⁵⁷. (Subrayas fuera del original).

De allí que el nivel de protección constitucional para el consumidor, se extiende, a partir de la ley, a los reglamentos y eventualmente a los contratos que se suscriban entre las partes.

48.- Ahora bien, la Corte ha reconocido en su jurisprudencia, que son de la esencia de los derechos de los consumidores, en los términos constitucionales antes mencionados, algunos aspectos que deberían ser tomados en consideración por el Legislador, bajo el mandato de protección descrito. Entre otros, están por ejemplo: **(i)** La pretensión de una calidad mínima predicable de los bienes y servicios, que es uno de los elementos esenciales del derecho del consumidor. Así, las garantías mínimas de calidad e idoneidad de los productos y servicios y de responsabilidad de los productores, pueden ser susceptibles de exigencia en el marco de la ley. **(ii)** Derivado de lo anterior, está el derecho del consumidor al resarcimiento de los daños causados por los defectos de los productos o servicios. De hecho, el artículo 78 de la C.P., completa el repertorio de mecanismos de defensa del consumidor y usuario, al recordar que: “[S]erán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad (...)”. **(iii)** El acceso a la información necesaria para la toma de decisiones ilustradas de consumo, es un aspecto que también debe ser regulado y del que hablaremos más adelante; así como **(iv)** la apertura y profundización de canales de expresión y de intervención en los procesos de decisión de carácter público y comunitario, puesto que sin ellos, los intereses difusos del colectivo de los consumidores, dejan de proyectarse en las políticas públicas y en actuaciones administrativas, con grave perjuicio para el interés general. Y finalmente, **(v)** la posibilidad de reclamar los derechos del consumidor ante diferentes autoridades y por diferentes mecanismos. Este es uno de los elementos que pertenece al denominado por la jurisprudencia, *carácter poliédrico* de dichos derechos del consumidor.

En este sentido, la **sentencia C-909 de 2012**¹⁵⁸ señaló precisamente que legislador no goza de libertad absoluta para configurar el régimen de los

¹⁵⁷ Sentencia C-1141 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵⁸ Sentencia C-909 de 2012. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

derechos de los consumidores, pues la Constitución le impone tener en cuenta, para el efecto, la protección integral establecida en su favor en el mismo texto superior. Por consiguiente:

"Ello comporta el necesario examen de las situaciones que rodean el desenvolvimiento del proceso productivo -que constituyen la base de la protección constitucional-, para producir normas que armonicen con el ánimo del Constituyente de contrarrestar la desigualdad que las relaciones del mercado suponen. En ese sentido, es deber del órgano legislativo tener en cuenta las relaciones asimétricas que generan la manufactura, comercialización, distribución y adquisición de bienes y servicios, y que surgen del papel preponderante del productor en cuanto a él compete la elaboración del bien o la modelación del servicio imponiendo condiciones para su funcionamiento y utilización, así como de la ventaja del distribuidor o proveedor en razón de su dominio de los canales de comercialización de los bienes y servicios; pero sobre todo, la ley debe observar con atención la indefensión a la que se ve sometido el consumidor en razón de la necesidad que tiene de obtener los bienes ofrecidos en el mercado. En consecuencia, las normas que el legislador profiera, en virtud de la competencia que le ha sido otorgada para regular el régimen de protección de los derechos del consumidor, dentro del cual está comprendida la forma en que se puede exigir la responsabilidad del productor, deben tener en cuenta la protección especial de esos derechos reconocida por la Carta y estar orientadas hacia su completa efectividad. Así mismo se hace necesario que la interpretación de las normas relativas a los derechos del consumidor que hayan sido expedidas con anterioridad a la expedición de la Constitución, así como el examen de su constitucionalidad, se realice bajo los postulados que estableció la norma superior en esta materia." (Subrayas fuera del original).

49.- Se puede entonces concluir, que los derechos del consumidor, en sus diferentes dimensiones poliédricas, son en consecuencia, **(i)** un conjunto de normas encaminadas a subsanar las asimetrías evidenciadas en el mercado y derivadas, entre otras circunstancias, de las diferencias en materia de capacidad económica y de la posesión de información de los consumidores. Son derechos de carácter dinámico, condicionados a las variaciones de la situación del consumidor y productor en el escenario cambiante del mercado¹⁵⁹, **(ii)** que exigen además del Legislador una interpretación normativa que siempre tenga en cuenta la particular situación de los consumidores en el mercado de circulación de bienes y servicios. Y **(iii)** que el

¹⁵⁹ Sentencia C-313 de 2013. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

principio de protección del consumidor, comporta límites a la libre capacidad normativa del Legislador, quien no puede arbitrariamente abstenerse de regular lo de su competencia o no fijar los riesgos y cargas entre el perjudicado y el productor, en desconocimiento de los enunciados y objetivos del constituyente, porque es a él a quien compete establecer las garantías de protección al consumidor y de responsabilidad que corresponden, conforme al mandato constitucional.

En la actualidad, es la Ley 1480 de 2011, como Estatuto del Consumidor, la normativa destinada precisamente a cumplir y garantizar los objetivos previstos en la Carta para los consumidores.

El derecho a la información de los consumidores.

50.- La libertad de expresión, al igual que las *libertades de información* y opinión, son derechos consustanciales a cualquier sociedad democrática. Detrás de ellos se manifiesta el pluralismo, el debate de las ideas, y la posibilidad de que las personas se formen una posición propia frente a su entorno social, ambiental, económico, científico y político.

El artículo 20 de la Constitución establece que “(...) *Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, **la de informar y recibir información veraz e imparcial**, y la de fundar medios masivos de comunicación (...)*”.

Desde la perspectiva de los derechos de los consumidores, este derecho se enlaza con el artículo 78 superior que le impone al Legislador el deber de regular, por medio de la ley, “**la información que debe suministrarse al público**” en la comercialización de los bienes y servicios.

Como lo señaló la **sentencia C-010 de 2000**¹⁶⁰, “[l]a Constitución expresamente establece que la ley debe regular la información que debe suministrarse al público para la comercialización de los distintos bienes y servicios (CP art. 78), lo cual significa que la Carta no sólo permite sino que ordena una regulación de esta materia”.

¹⁶⁰ M.P. Alejandro Martínez Caballero. En esa sentencia esta Corporación revisó la constitucionalidad de algunas normas de la Ley 74 de 1966. Algunas de ellas, como el artículo 11, que prohibía transmitir propaganda comercial a través de la televisión pública, y el artículo 13, que prohibía la propaganda a los servicios de quien carece de un título profesional idóneo. Al respecto, la Corte señaló que la publicidad implica entregar información, y por lo tanto, ésta debe ser veraz e imparcial.

51.- La jurisprudencia constitucional, en lo concerniente a este tipo de información que es propia de las reglas del mercado y que forma parte de la *Constitución Económica*¹⁶¹, se ha pronunciado principalmente sobre la publicidad *dirigida a los consumidores*, pero claramente no ha fijado una posición sobre otras formas de comunicación de la información, como puede ser el caso de las etiquetas en los productos.

No obstante, en la **sentencia C-432 de 2010**¹⁶² al analizar la constitucionalidad de unas normas sobre el consumidor de productos financieros, la Corte recordó que los derechos del consumidor comportan diversas pretensiones, intereses y situaciones, que van mucho más allá de la obtención de bienes y servicios que reúnan unos requisitos mínimos de calidad y de aptitud para satisfacer sus necesidades, como ya se ha mencionado. En concreto, reiteró que el consumidor tiene derechos de contenido sustancial, uno de los cuales, naturalmente, es el de ser *informado*.

52.- Sobre las características de dicha información, esta Corporación señaló, en la **sentencias T-145 de 2004** M.P. Álvaro Tafur Galvis, que toda información que se le debe dar al consumidor, debe ser "*veraz y suficiente*", acogiendo en ese momento, lo señalado también en el anterior Estatuto del Consumidor (Decreto 3466 de 1982) y precisó que era de dominio del productor y de difusión bajo su responsabilidad, la información "*relacionada con el producto mismo - características técnicas, origen, modo de fabricación, componentes, usos, volumen, peso, medida entre otras*".

53.- Así mismo, en cuanto al derecho a la información inherente a la protección del consumidor en el sistema constitucional, la Corte ha reconocido, en sede de tutela, que el acceso completo, veraz y oportuno a la información, es una condición elemental de toda actividad de consumo. Al respecto, la **sentencia T-136 de 2013**¹⁶³ al examinar una tutela que presentó un ciudadano contra una aseguradora, manifestó que la complejidad de los términos contractuales y el estado de indefensión en que se encuentran por lo general los consumidores, "*hacen de la información una de las herramientas claves para empoderar al ciudadano en su ejercicio contractual*", tanto antes de la celebración de un contrato, como durante su ejecución y aún después de la terminación del mismo, con el fin de evitar que la libertad contractual se emplee abusivamente en detrimento de otros derechos fundamentales. *Es por ello que cualquier restricción injustificada al acceso a la información debe*

¹⁶¹ Sentencia C-582 de 2012.M.P. Jorge Palacio Palacio.

¹⁶² Sentencia C-432 de 2010. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁶³ Corte Constitucional. Sentencia T-136 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

entenderse como una práctica abusiva, propiciada por el poder dominante del que gozan los productores.

54.- El Consejo de Estado en estos mismos temas, ha considerado que la información que se le debe dar a los consumidores, debe ser la adecuada, para que tomen una decisión informada. Al respecto ha señalado:

“Conviene reiterar que la protección de los derechos de los consumidores, pasa necesariamente por una adecuada información sobre los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, ya que con base en ella y atendiendo las circunstancias personales de todo orden, sus intereses y necesidades es que decide sobre su adquisición o no, con lo cual está diciendo que esa publicidad incide y condiciona la conducta del consumidor, la medida o grado de satisfacción de sus necesidades y su calidad de vida, considerada individual y socialmente, y en ese orden el legislador ha querido eliminar toda posibilidad de que esa incidencia se de en perjuicio del consumidor, más cuando la doctrina y la jurisprudencia ha puesto de presente que éste es la parte frágil y débil de la relación negocial del mercado, a lo que la Sala agrega que es el destinatario y objeto de toda actividad económica; y que ésta, a fin de asegurar que esté al servicio de la persona humana, ha sido sometida por el Constituyente y el Legislador colombiano de tiempo atrás, a una función social, es decir, que sin perjuicio de la libertad de empresa y el ánimo de lucro que pueda motivar, debe estar al servicio del ser humano, de su calidad de vida y de su derechos a la vida digna”¹⁶⁴.

55.- En ese orden de ideas y dada la asimetría antes mencionada, la Corte ha entendido, por ejemplo, en cuanto al tema de la *publicidad comercial*, que ésta no goza del mismo grado de protección que merecen otro tipo de formas de la libertad de expresión (como la capacidad de fundar un medio de comunicación o la libertad informativa de los mismos por ejemplo). De este modo, en la **sentencia C-592 de 2012**¹⁶⁵ el Tribunal, al conocer de una demanda contra algunas normas del Estatuto del Consumidor, explícitamente señaló que entre la libertad de expresión y la propaganda comercial, existe una diferencia ontológica importante en virtud de la cual esta última no goza del mismo grado de protección jurídica y respecto de ella el Estado puede ejercer un control más intenso.

¹⁶⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 22 de junio de 2006. Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

¹⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-592 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

Esta diferencia, según la Corte, radica en que la libertad de expresión cuenta con un lugar prevalente en nuestro sistema democrático, siendo una garantía para la vigencia de una opinión pública libre y adecuadamente informada. Sin embargo, la publicidad comercial está orientada a *estimular ciertas transacciones económicas*, sin que esté inescindiblemente vinculada con la transmisión de ideas políticas, ni con el control al ejercicio del poder, como tampoco con la formación de una opinión pública libre consustancial a la democracia. *Por esta razón, la ley puede regular y controlar de manera más intensa tanto el contenido como el alcance de los actos relacionados con la divulgación de la propaganda comercial.*

En la misma sentencia, esta Corporación advirtió que la regulación de la propaganda comercial, hace parte entonces de la *Constitución Económica*, entendida como el conjunto de normas constitucionales que ordenan la vida económica de la sociedad y establecen el marco jurídico esencial para la estructuración y funcionamiento de la actividad productiva. Esto porque se entiende que la publicidad está vinculada con la actividad productiva y de mercadeo de bienes y servicios, lo que constituye al mismo tiempo un incentivo para el desarrollo de los actos comerciales. En este orden de ideas, la publicidad es más un desarrollo del derecho a la propiedad privada, a la libertad de empresa y a la libertad económica, que la aplicación de la libertad de expresión, razón suficiente para que la publicidad y la propaganda comercial estén sometidas a la regulación de la “Constitución Económica”, lo que supone, como se ha dicho, un mayor control estatal.

Como consecuencia de lo anterior, la Corte encontró que las medidas de dicho Estatuto que imponen un régimen de responsabilidad solidario a los medios de comunicación que replicaban publicidad engañosa, de manera dolosa o culposa, eran constitucionales. De este modo, la libertad de expresión no puede ser utilizada como un instrumento para que el medio de comunicación y el anunciante logren sus propósitos económicos a expensas de los derechos del consumidor.

56.- Acerca de la regulación ejercida por el Legislador conforme al artículo 78 superior, sobre la publicidad y los derechos de los consumidores, esta Corporación ha explicado lo siguiente:

“Se ha señalado que la publicidad es, ante todo, un mecanismo de transmisión de mensajes persuasivos, que buscan dirigir las preferencias de los ciudadanos hacia la adquisición de determinado bien o servicio. Esto implica que el mensaje publicitario, por definición, carezca de

condiciones de imparcialidad o plena transparencia en la presentación de los datos sobre las propiedades del producto o servicio, puesto que toda actividad en este sentido estará enfocada en destacar las virtudes del bien ofrecido. Ante esta realidad de la práctica económica y habida consideración de los profundos cambios que involucra el paso de una concepción jurídica liberal del mercado, de reducida intervención estatal, al grado de injerencia propia del modelo de economía social de mercado,¹⁶⁶ la Constitución prevé en su artículo 78 la potestad legal de regular tanto la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, como la información que debe suministrarse al público.

Esta previsión constitucional vincula la intervención estatal de la publicidad comercial a los derechos de consumidor. Como se expresó anteriormente, una de las funciones de dicha publicidad es transmitir información a los integrantes del mercado sobre las calidades del bien o servicio. En tal sentido, la cantidad y calidad de datos sobre los productos que ofrezcan los comerciantes a través del mensaje publicitario, son elementos críticos para el juicio de adecuación de las opciones de consumo. La jurisprudencia ha reconocido que la función estatal en este campo se concentra en garantizar que las decisiones de consumo sean informadas, disminuyendo las asimetrías que impidan el conocimiento previo a la adquisición de productos y servicios seguros y de aceptable calidad. En ese sentido, la Corte ha reconocido que los derechos de los consumidores tienen naturaleza poliédrica, pues integran el deber estatal de garantizar diversos planos de eficacia, relacionados con la calidad y seguridad de los productos, la adecuada y suficiente información sobre los mismos y el aseguramiento de la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios”¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Sobre esta transformación, reciente la Corte realizó algunas consideraciones que ilustran mejor el fenómeno en la sentencia C-749 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶⁷ Sentencia C-830 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. La Corte Constitucional resolvió en esta providencia una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 14, 15, 16 y 17 de la Ley 1335 de 2009. Las normas prohibían la promoción de productos de tabaco en los medios de comunicación, vallas y carteles, el patrocinio de eventos culturales o deportivos por parte de las empresas comercializadoras de tabaco, y obligaba a los operadores de cable y televisión en Colombia a no permitir la emisión de comerciales producidos en el exterior relacionados con el tabaco y sus derivados. El accionante consideraba que las normas señaladas atentaban contra la libre iniciativa privada y la libertad de empresa –artículo 333 y 334 de la Constitución-. Resaltaba que la producción y comercialización del tabaco son actividades legales, por lo tanto, debe permitirse su publicidad. La sentencia resaltó que el mensaje que se emite a través de la publicidad es la expresión de la libertad de empresa, pero también es una garantía de los derechos del consumidor. En esa oportunidad esta Corporación precisó que la publicidad comercial persigue un mayor número de transacciones económicas, por lo tanto, el legislador puede imponer restricciones fuertes.

Igualmente, al estudiar normas que prohibían la promoción de productos de tabaco en los medios de comunicación, en la **sentencia C-830 de 2010**¹⁶⁸, esta Corporación dedicó un acápite a la publicidad y los derechos de los consumidores y concluyó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional:

“[E]l mandato de protección de los derechos de los consumidores, mediante la regulación de la información que se suministra al público para la comercialización de bienes y servicios, ha permitido a la jurisprudencia constitucional adelantar el escrutinio de normas legales que prevén limitaciones y requisitos a la publicidad comercial. En los casos analizados, la Corte ha concluido que la simple transmisión del mensaje publicitario no afecta el ordenamiento constitucional, el cual resultaría quebrantado cuando se impidiera la entrega de información que ilustre las opciones de consumo o cuando, de manera general, atente contra bienes y valores constitucionales identificables.”

En ese caso, en relación con el tema de la publicidad en materia de tabaco, la la Corte Constitucional reconoció incluso, que existía una decidida voluntad del Legislador de extremar las medidas para que el potencial consumidor de esos bienes, estuviera *debidamente informado* sobre las *calidades* del producto y, en especial, las consecuencias de su adquisición y uso.

Además, señaló que las normas que se cuestionaban regulaban restricciones a un producto sobre el cual había sólidos estudios de su nocividad, de ahí que impedir su promoción era constitucionalmente válido, entre otras razones, porque se *“preserva el derecho de los consumidores a conocer sobre los efectos y consecuencias del consumo”* de tales productos.

57.- En definitiva, la capacidad de *acceder a una información veraz y completa sobre la calidad y seguridad de los productos, es un elemento fundamental de los derechos de los consumidores*. En ese sentido, toda regulación legal sobre la materia debe promover que los ciudadanos, en tanto son usuarios o consumidores cotidianos de todo tipo de servicios económicos y productivos, accedan de manera plena a *información relevante* sobre el tipo de bienes que adquieren o consumen. En otras palabras, la jurisprudencia reiterada de esta Corte, promueve el acceso a la *información comercial veraz, suficiente y necesaria* que requiera el consumidor o usuario con respecto a los bienes y servicios que se le ofrecen, con el fin de garantizar que *tenga todas las garantías para tomar una decisión informada y voluntaria*. Solo así, es posible lograr un sistema económico justo que no explote de manera

¹⁶⁸ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

premeditada las asimetrías naturales que existen entre un individuo y las compañías que producen los bienes y servicios del mismo.

Lo anterior, atendiendo la regla constitucional de que la *libertad económica no es absoluta* y que *el legislador puede regularla a favor de los derechos del consumidor*. Como lo recordó recientemente la **sentencia C-909 de 2012**¹⁶⁹, dentro de un proceso de constitucionalidad contra unas normas sobre protección al consumidor financiero, el “*legislador no goza de libertad absoluta para configurar el régimen de los derechos de los consumidores*”, pues la Constitución le impone “*tener en cuenta, para el efecto, la protección integral*” establecida en su favor en el mismo texto superior. Esto implica, entre otras cosas, el examen del proceso productivo con el objetivo de producir normas que armonicen con el ánimo del Constituyente de contrarrestar la desigualdad que las relaciones del mercado suponen. En ese sentido, es deber del órgano legislativo tener en cuenta la ventaja del distribuidor o proveedor en razón de su dominio de los canales de comercialización de los bienes y servicios; pero sobre todo, la ley debe observar con atención la indefensión a la que se ve sometido el consumidor.

En consecuencia, las normas que el Legislador profiera, en virtud de la competencia que le ha sido otorgada para regular el régimen de protección de los derechos del consumidor, *dentro del cual está comprendida la forma en que se puede exigir la responsabilidad del productor*¹⁷⁰ y la *información*, deben tener en cuenta la protección especial de esos derechos reconocida por la Carta y estar orientadas hacia su completa efectividad.

58.- Revisado el tema del derecho a la información en materia de derechos de los consumidores, entra la Corte a realizar finalmente, un breve análisis teórico sobre lo que la omisión legislativa relativa significa y sobre sus exigencias constitucionales correspondientes.

La Omisión Legislativa Relativa.

¹⁶⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-909 de 2012. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

¹⁷⁰ En la sentencia **C-592 de 2012** M.P. Jorge Palacio Palacio, esta Corporación reconoció que el artículo 78 de la Constitución *no distingue entre productores, proveedores y medios de comunicación*. Sin embargo, considera la Sala que los medios de comunicación son destinatarios de esta norma, por cuanto hacen parte, muchas veces en forma inescindible, de la cadena de comercialización de los bienes y servicios ofrecidos a los consumidores. En esta medida es razonable que el legislador, en ejercicio de su potestad de intervención en la economía, establezca el ámbito de responsabilidad de quienes conforman el circuito que empieza en la producción de un bien o en la oferta de un servicio y concluye en su consumo o utilización, más aun cuando el inciso primero del artículo 78 superior consagra el deber del legislador de ejercer control sobre la información que debe suministrarse al público.

59.- La jurisprudencia de esta Corporación ha determinado que el Legislador puede transgredir la Constitución no sólo por su acción, sino también por su omisión. En particular, esta Corte ha definido la *omisión legislativa* como la abstención por parte del Legislador del cumplimiento de su obligación de legislar, frente a aquellos mandatos que le ha impuesto expresamente el Constituyente.

En este orden de ideas, para que se configure una omisión legislativa, es necesario que en la Carta exista una disposición que establezca el deber de expedir una ley que desarrolle las normas constitucionales, y que el Legislador lo incumpla.¹⁷¹

60.- En particular, la Corte ha reconocido dos tipos de omisión legislativa: absoluta y relativa.

La omisión legislativa **absoluta** se configura cuando existe ausencia total de regulación, es decir, cuando no hay actuación alguna del Legislador sobre una materia. La jurisprudencia constitucional ha señalado que en tales casos, la Corte no tiene competencia alguna para examinar este tipo de omisión, pues todo análisis de constitucionalidad supone la confrontación de una norma legal con preceptos constitucionales, motivo por el cual, al no existir uno de los extremos de la comparación (por la ausencia total de regulación), resulta imposible hacer una confrontación material, objetiva y verificable con el texto de la Carta Política.¹⁷²

Así pues, frente a omisiones legislativas de carácter absoluto, la ausencia de un texto normativo que sea objeto de control constitucional por parte de esta Corporación, lleva a concluir que ésta carece de competencia para conocer y decidir el asunto, motivo por el cual en estas situaciones, la Corte Constitucional se ve abocada a proferir sentencias inhibitorias.

61.- La omisión legislativa **relativa** por su parte, se presenta cuando el Legislador, expide una ley, pero a través de ésta no se contemplan todas las situaciones que deben ser objeto de regulación, por lo que la norma da lugar a un trato inequitativo para sus destinatarios. En este orden de ideas, la omisión relativa supone una actuación imperfecta o incompleta del Legislador.

¹⁷¹ Ver sentencia C-543 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹⁷² Ver sentencia C-833 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería. Sobre este tema se pueden consultar también las sentencias C-543 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz, A.V. José Gregorio Hernández, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero; C-675 de 1999. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz; y C-185 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

En efecto, la omisión legislativa relativa supone la existencia de un pronunciamiento normativo, y por lo tanto, admite “(...) *la constatación de la falta o ausencia de legislación a través de la comparación entre la Constitución y una norma o conjunto de normas establecidas previamente por el legislador.*”¹⁷³

En este sentido, para que una demanda de inconstitucionalidad relacionada con una omisión legislativa relativa prospere, es necesario que el accionante acuse el contenido normativo específicamente vinculado con la omisión. En efecto, en tales casos no prosperan los cargos generales que se dirigen a atacar un conjunto indeterminado de normas, con el argumento de que todas ellas omiten la regulación de un aspecto particular, ni tampoco cuando los demandantes se dirigen a atacar normas de las cuales no emerge el precepto que el demandante echa de menos.¹⁷⁴

62.- En la **sentencia C-546 de 1996**¹⁷⁵ la Sala Plena estableció que el Legislador incurre en una omisión legislativa relativa cuando, por ejemplo, en cumplimiento del deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos grupos y perjudica a otros, o de forma expresa o tácita excluye a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga al resto, u omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizarla con ella.¹⁷⁶

De hecho una omisión es relativa, cuando se refiere a un aspecto puntual de una normatividad específica, cuya ausencia se vuelve constitucionalmente reprochable si se predica de un elemento que, por razones constitucionales, debería estar incluido en el sistema normativo del que se trata, de modo que su ausencia constituye una imperfección del régimen, que lo hace inequitativo, inoperante o ineficiente¹⁷⁷, en particular por producir por lo general violaciones del derecho a la igualdad¹⁷⁸ o del derecho al debido proceso¹⁷⁹.

63.- Además, esta Corporación señaló que, para que el cargo de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa prospere, deben concurrir los siguientes requisitos: “(i) *que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos*

¹⁷³ Sentencia C-489 de 2012; M.P. Adriana María Guillén Arango.

¹⁷⁴ Ver sentencia C-041 de 2002; M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ Estos presupuestos se reiteran en la sentencia C-041 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁷⁷ Sentencia C- 041 de 2001, criterio reiterado en la sentencias C-528 de 2003 y C- 1009 de 2005.

¹⁷⁸ Sentencias C- 185 de 2001; C-420 de 2000.

¹⁷⁹ Sentencias C- 540 de 1997; C-041 de 2002.

en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”¹⁸⁰.

La jurisprudencia constitucional reciente¹⁸¹ ha reiterado los requisitos fijados en la decisión anterior, bajo el entendido de que estos constituyen una garantía del principio democrático, que sustenta la libertad de configuración normativa de que es titular el Legislador.

64.- En ese orden de ideas, cuando los cargos de la demanda de inconstitucionalidad formulan un problema de omisión legislativa relativa, tales requisitos deben resultar expuestos de manera directa dentro de la estructura argumentativa mínima que se debe completar en este tipo de proposición.

De este modo, cuando el ciudadano plantea ante el juez constitucional que el Legislador ha omitido un deber de regulación, con lo que se crea una discriminación negativa injustificada, es menester como ya se dijo, que el ciudadano demuestre con razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes¹⁸², que la norma acusada contiene una omisión legislativa relativa de conformidad con el artículo 2º, numerales 3º y 5º, del Decreto 2067 de 1991”¹⁸³.

65.- Por otra parte, en la **sentencia C-442 de 2009**¹⁸⁴, la Corte estableció que en principio, en ciertas circunstancias, la competencia para definir los temas propios de una omisión legislativa relativa es del Legislador y no del Tribunal Constitucional. En este sentido, si se configura una omisión relativa:

“(...) la deficiencia en la regulación de un asunto puede conllevar distintos grados, y de este modo la competencia de la Corte para llenar el vacío

¹⁸⁰ Sentencia C-185 de 2002. Ver también sentencia C-427 de 2000; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁸¹ Sobre el particular, se pueden consultar las sentencias C-337 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. y C-351 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁸² Sentencia C-1052 de 2001.

¹⁸³ Sentencia C-192 de 2006.

¹⁸⁴ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Este mismo argumento es reiterado en la sentencia C-619 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

surgido de la omisión dependerá de dicho grado. Si la deficiencia es mínima, el juez de control de constitucionalidad no sólo tiene la competencia, sino el deber de integrar aquello que el legislador obvió. Si la deficiencia no es mínima pero tampoco total (deficiencia media), se deberá sopesar la necesidad de llenar el vacío con la imposibilidad de la Corte de usurpar competencias establecidas por la Carta en cabeza del legislador. Esto es, que incluso ante una omisión legislativa relativa es posible que la Corte carezca de competencia para integrar el elemento ausente. Si la deficiencia es total la Corte deberá instar al legislador para que desarrolle la regulación pertinente.”

En la **sentencia C-586 de 2014**¹⁸⁵, la Corte reiteró la regla antes descrita y señaló que la competencia reguladora corresponde en primer lugar al órgano legislativo, motivo por el cual cuando se presenta una tensión competencial entre el Congreso y la Corte ante una omisión legislativa, debe examinarse si:

“(…) atendiendo a la gravedad de la laguna jurídica, ésta puede ser integrada por la Corte Constitucional o si lo procedente es instar al legislador para que expida la regulación que hace falta para colmar el vacío que origina el déficit de protección constitucional, lo que dependerá, entre otras consideraciones, del alcance y repercusiones de la omisión.”

66.- Entonces, en caso de configurarse una omisión legislativa relativa que permita integrar el elemento ausente, la Corte, en ejercicio de su función de garante de la supremacía constitucional, ordenará completar los supuestos de hecho ignorados, para remediar la violación de derechos que pudo haberse producido con el silencio del Legislador.¹⁸⁶

En tales casos, cuando esta Corporación dicta sentencias integradoras, en las que perfecciona la regulación examinada, *restablece la voluntad del constituyente que no acató el Legislador*, y elimina la vulneración de garantías constitucionales, en ejercicio de su función de guarda de la supremacía e integridad de la Constitución.¹⁸⁷

67. Cumplido entonces el análisis constitucional previo, sobre los distintos temas relevantes que involucran un marco normativo y jurisprudencial sobre el que se expresa el problema de la aparente omisión legislativa relativa

¹⁸⁵ MP. María Victoria Calle Correa.

¹⁸⁶ Ver las sentencias C-132 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. y C-586 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁸⁷ Ver sentencia C-833 de 2006; M.P. Jaime Araujo Rentería.

propuesto por la demandante, entra entonces la Corte Constitucional en el análisis del caso concreto.

Análisis del asunto constitucional propuesto.

El contenido normativo de la disposición acusada.

68.- En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha indicado que cuando se alega como causa de inconstitucionalidad la configuración de una omisión legislativa relativa, el accionante debe presentar con precisión los elementos que la estructuran, y que darían lugar a la inconstitucionalidad que alega, teniendo en cuenta que el elemento que se echa de menos en la regulación legislativa, ha de venir exigido por la propia Constitución. De ese modo la solución a la eventual inconstitucionalidad alegada, tendrá como resultado, el proyectar los contenidos superiores sobre la disposición incompleta, para integrar así su contenido y ajustar la norma correspondiente, de acuerdo con lo querido por la Carta Política.

69.- Un requerimiento elemental del planteamiento de un cargo por omisión legislativa relativa, entonces, consiste en identificar con nitidez, el precepto en el que el Legislador ha debido brindar el contenido que constitucionalmente no podía omitirse y que se extraña.

Sin embargo, como también lo ha considerado esta Corporación en otras ocasiones, puede acontecer que el precepto considerado como incompleto, ciertamente no contenga la regulación exigida, pero que ésta se encuentre en otra disposición o que la lectura aislada de un texto legislativo tenga por resultado la verificación de una omisión que, sin embargo, resulte superada por una interpretación sistemática de la legislación. También puede ocurrir que al incorporar otros preceptos en el análisis, ello permita concluir que no hay omisión relativa y que el Legislador sí ha proveído de algún modo respecto del pretendido, elemento faltante¹⁸⁸.

70.- En el caso que nos ocupa, la accionante identificó como norma objeto de la omisión legislativa relativa, el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011. A su juicio, esa disposición es contraria a los artículos 16, 20 y 78 de la Constitución, porque el Legislador omitió incluir en dicha norma, entre uno de los contenidos de la información mínima que deben aportar los productores en el etiquetado de los alimentos destinados al consumo humano, información

¹⁸⁸ Sentencia C- 091 DE 2014. M.P. Luis Ernesto Vargas.

sobre si un producto es transgénico o no, o si sus componentes son o no OGM. Esa circunstancia, que no se aprecia en la disposición que regula el contenido de la información mínima que se debe suministrar a los consumidores, configura para ella una omisión legislativa relativa que debe ser considerada por esta Corporación.

71.- Ahora bien, aunque al realizar una lectura *prima facie* del artículo acusado es evidente detectar la ausencia de alguna exigencia en la norma con relación al deber de informar si los productos o contenidos de los alimentos son OGM, lo cierto es que como el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 está incluido en un estatuto general, es necesario de manera inicial, para entender el contexto en el que se debe interpretar esa disposición y la eventualidad de los hechos mencionados, revisar previamente su contenido y si pueden de alguna manera sus demás disposiciones tener alguna relación con el artículo impugnado, que permita interpretar la norma en un sentido diferente al propuesto por la demandante o suplir la ausencia normativa que ella destaca.

Lo anterior, además, en la medida en que sobre la norma en sí misma considerada -esto es, el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011-, varios intervinientes alegan que: **(i)** una lectura sistemática de la Ley 1480 de 2011, permite demostrar que en otros artículos de ese estatuto la exigencia de una información más amplia por parte de los productores de alimentos está regulada, por lo que no habría omisión legislativa relativa. **(ii)** Otros señalan que la Ley 1480 de 2011, es una ley general, por lo que no estaba obligado realmente el Legislador a especificar asuntos técnicos en ella, y finalmente **(iii)** porque otros aducen que el inciso 1.4 del artículo 24 acusado, consagra la exigencia que la demandante echa de menos, aunque de una forma implícita. Aspectos todos que deben ser evaluados, de manera preliminar, para descartar la posible existencia o no de la omisión que se aduce, a partir del contenido de la misma norma o del estatuto al que pertenece.

72.- Es por ello que, siguiendo el recuento realizado en la **sentencia C-896 de 2012**¹⁸⁹, la Ley 1480 de 2011 tiene un contenido temático inequívoco: la adopción de un régimen de protección al consumidor. Ello se desprende del título de la ley, de los principios generales definidos en el artículo 1º y del objeto de la ley establecido en el artículo 2¹⁹⁰.

¹⁸⁹ M.P. Mauricio González Cuervo

¹⁹⁰ El inciso segundo del artículo 2 de la ley 1480 de 2011 señala: “Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley.”

Partiendo de lo anterior, la ley se ocupa de adoptar reglas referidas a: **(i)** la calidad, idoneidad y seguridad de los productos -artículo 6-, **(ii)** las garantías a cargo de todo productor y proveedor (artículos, 7, 8, 9 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18); **(iii)** la responsabilidad de productores y expendedores por productos defectuosos -artículos 19, 20, 21 y 22-; **(iv)** *los deberes asociados al suministro de información a los consumidores por parte de proveedores y productores* -artículos 23, 24, 25, 26, 27 y 28-; **(v)** las características y efectos de la publicidad -artículos 29, 30, 31, 32, 33-; **(vi)** el régimen de validez, interpretación y efectos de las relaciones y disposiciones contractuales en las relaciones de consumo y contratos de adhesión -artículos 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 41, 42, 43, 44, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 82 y 83-; **(vii)** las acciones y procedimientos jurisdiccionales para la protección de los intereses de los consumidores -artículos 56, 57 y 58-; **(viii)** las facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio así como de las alcaldías en materia de protección del consumidor -artículos 59, 60, 61, 62, 63, 64 y 65-; **(ix)** el subsistema nacional de calidad -artículos 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73 y 74-; **(x)** la Red Nacional de Protección al Consumidor, el Consejo Nacional de protección al Consumidor y las políticas sectoriales para la protección de los derechos de los consumidores -artículos 75 y 76-; **(xi)** el ejercicio de competencias disciplinarias por el incumplimiento de las funciones asociadas con la aplicación del régimen de protección del estatuto del consumidor -artículo 77-; **(xii)** la competencia de la Superintendencia para cobrar tasas por los servicios de instrucción, formación, enseñanza o divulgación que desarrolle en asuntos relacionados con protección al consumidor, propiedad industrial y protección de la competencia -artículo 78-; **(xiii)** la reglamentación de las ligas y asociaciones de consumidores -artículo 81-; y **(xiv)** su vigencia, así como las derogatorias -artículo 82-, entre otras aspectos.

El núcleo temático de la ley se relaciona de manera especializada, con la *protección del consumidor*, que en el numeral 3° del artículo 5° de la Ley 1480, es definido como toda persona natural o jurídica que, en cuanto destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, independientemente de cuál sea de su naturaleza, para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar, doméstica o empresarial, cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica.

73.- El tema central de la Ley 1480 de 2011, vale decir, la adopción de un estatuto orientado a la protección del consumidor, quedó señalado desde la exposición de motivos del Proyecto de Ley 089 de 2010 correspondiente en la

Cámara de Representantes¹⁹¹ y se extendió a lo largo de los diferentes debates en el Congreso¹⁹². En dicha exposición se señalaba que el proyecto de ley pretendía actualizar el Decreto 3466 de 1982 que no resultaba *“suficiente para regular los cambios comerciales producto de la apertura económica y de la competencia internacional generada por la misma”*. De conformidad con ello se advertía que *“[l]as relaciones del mercado y del consumo de bienes y servicios se han globalizado”* de manera tal que *“el país se quedó corto en el fortalecimiento del sistema jurídico y de garantías para defender los derechos de los consumidores”*. De esta manera atendiendo la importancia que la protección del consumidor ostentaba en la Constitución surgía *“la necesidad de articular la relación existente entre consumidor, productor, proveedor que garantice la existencia de mecanismos jurídicos expeditos para la protección de sus derechos”*.

Adicionalmente en la exposición de motivos, al referirse al contenido del estatuto se señalaba:

“El estatuto de defensa del consumidor ha sido concebido como una normatividad en la cual se consagran los principios generales aplicables a todos los actores que interactúan en el mercado del consumo. Lo que se persigue con la expedición de este proyecto de ley, es la creación de un solo sistema de protección al consumidor que cubre todos los ámbitos del quehacer económico. Se ha considerado que no deben existir reglas distintas para cada ámbito o sector ya que ello, además de generar confusión entre las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las normas, va en detrimento del consumidor quien debe enfrentarse a normatividades y entidades diferentes.”

¹⁹¹El proyecto inicial así como su exposición de motivos se encuentra contenido en la Gaceta del Congreso No. 626 de 2010.

¹⁹² En la ponencia para primer debate según la sentencia que se cita, en la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso No. 839 de 2010 se señalaba que el la iniciativa *“busca actualizar las normas que regulan las relaciones entre productores y consumidores”* aludiendo, adicionalmente, a la existencia de procesos judiciales y administrativos para asegurar la aplicación del régimen. De esta manera se anunciaba que el proyecto de ley establecía, con competencia a prevención entre la Superintendencia de Industria y Comercio y los Jueces de la República, un proceso de protección contractual, de carácter netamente jurisdiccional. La queja se centraba en que *“Hoy en día, muchas instituciones tienen competencia administrativa en asuntos de protección al consumidor, pero no tienen facultades jurisdiccionales y por eso su accionar es limitado porque no pueden solucionar los problemas de los consumidores de forma definitiva. //En la mayoría de los casos estas entidades se abstienen de iniciar cualquier trámite solicitado por un usuario o consumidor, porque consideran que son asuntos que deben ventilarse ante la justicia ordinaria, o peor aún, después de un proceso administrativo que determina la responsabilidad del prestador del servicio, la resolución sancionatoria solo le sirve al ciudadano para iniciar un proceso ante la jurisdicción ordinaria para hacer valer su derecho, lo que genera una total frustración. (...)”*.

Conscientes de las diferencias existentes entre las relaciones de todos los actores del consumo de cada sector, la actualización contempla la posibilidad de expedir reglas específicas que regulen las particularidades de cada ámbito. En todo caso, estas últimas deberán estar en consonancia con los principios generales señalados en el estatuto 3466 de 1982.

El Proyecto consta de 74 artículos distribuidos en 10 títulos que tratan temas como los derechos básicos y generales, definiciones y ámbito de aplicación; calidad, idoneidad y seguridad; garantías; responsabilidad por daños por producto defectuoso; obligación de información; publicidad; protección contractual; aspectos procedimentales e institucionalidad; aspectos relacionados con el subsistema nacional de calidad; disposiciones comunes a esta ley (...)" (Subrayas fuera del original)

En ese orden de ideas, el eje temático de la Ley 1480 de 2011, examinado también desde la perspectiva de sus antecedentes en el Congreso de la República, no es otro que: *la aprobación de un estatuto orientado a regular las relaciones de consumo, estableciendo medidas que de manera eficaz, permitan la protección del consumidor.* Ello significó en su momento, la adopción de disposiciones *sustantivas* orientadas a disciplinar tales relaciones, de disposiciones *procedimentales* dirigidas a asegurar la vigencia y aplicación del régimen de protección, y de disposiciones *institucionales* enderezadas a establecer los órganos competentes para garantizar la aplicación del nuevo régimen.

74. - Con base en lo anterior, y con relación al derecho a la información de los consumidores y a su libre elección de productos, que es el eje temático que se discute en la demanda, la Ley 1480 de 2011, señala en particular, lo siguiente:

- En el artículo 1º de ese Estatuto, en lo concerniente a principios generales, se dice que la ley en mención, tiene como finalidad proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, y en particular, protegerlos frente a los riesgos para su salud y seguridad, y garantizar el acceso de los consumidores "**a una información adecuada**, de acuerdo con los términos de esta ley, que les permita hacer elecciones bien fundadas. (...)" (Subrayas fuera del original).
- Según el artículo 2º, las normas contenidas en la ley, son aplicables en general a las relaciones *de consumo* y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial **sobre el**

consumo, evento en el cual se aplicará la regulación especial, y de manera supletoria, las normas establecidas en esta normativa.

- La ley reconoce en su artículo 3º, los **derechos de los consumidores**. En el punto 1.3., se reconoce el derecho a **recibir información** y se describe éste, como el derecho a "*obtener **información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea** respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos*". En el numeral 1.7, se reconoce también el derecho de los consumidores a **elegir libremente** los bienes y servicios que requieran.
- En las definiciones consagradas en el artículo 5º de la ley, se entiende por **información**: "[t]odo contenido y **forma de dar a conocer la naturaleza, el origen, el modo de fabricación**, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, **la calidad, la idoneidad** o la cantidad, y **toda otra característica o referencia relevante** respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización" (resaltado de la Corte).
- El artículo 23 hace referencia a la **información mínima** y a la responsabilidad, señalando entre otras cosas, que los "*proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores **información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea** sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsables de todo daño que sea **consecuencia de la inadecuada o insuficiente información**. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano*" (resaltado no original)
- El artículo 24 demandado, como se verá con mayor detenimiento, señala cuál es la información mínima que se considera esencial y el contenido del deber de informar, para los productores y proveedores. Y, finalmente,
- El artículo 25, en lo concerniente a condiciones especiales, reconoce que sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales y en reglamentos técnicos o medidas sanitarias, tratándose de productos que, por su naturaleza o componentes, sean nocivos para la salud, deberá indicarse claramente y en caracteres perfectamente legibles, bien sea en sus etiquetas, envases o empaques o en un anexo, su nocividad y las condiciones o indicaciones

necesarias para su correcta utilización, así como las contraindicaciones del caso.

75.- Estas disposiciones, como se desprende de una lectura sistemática de la ley, reconocen tanto el derecho a la información de los consumidores, como su derecho de acceso a una información "adecuada"; no obstante, el Estatuto establece que esa información no es otra que la que determina esa misma normativa, a menos que existan otros estatutos más especializados que digan otra cosa en materia de consumo. También se reconoce el derecho a la libertad de elección, ligado necesariamente con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, en la medida en que se funda en la autonomía de la voluntad del consumidor para decidir, conforme a su proyecto de vida.

En cuanto a la información mínima que deben suministrar los proveedores y productores a los consumidores, sobre los bienes correspondientes, la misma ley reconoce que aunque esa información debe ser *clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea*, se trata de la información contenida expresamente en el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011.

76.- En consecuencia, no hay otras normas dentro del actual Estatuto del Consumidor que den cuenta o que solucionen la aparente omisión legislativa que la ciudadana predica del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011. Las demás disposiciones enunciadas, fijan los alcances del derechos a la información y su posible interpretación, pero la información que es exigible a productores y proveedores sobre sus bienes, con destino a los consumidores, es la que está especificada en el artículo 24 de la ley, salvo que normas más especiales de consumo, digan otra cosa, también en virtud de lo mencionado, en el artículo 24 descrito.

77.- Desde esta perspectiva, queda claro que una lectura sistemática de la Ley 1480 de 2011, no resuelve la aparente omisión legislativa relativa que plantea la demanda, *prima facie*.

Tampoco lo hace, el alegar la existencia de reglamentos técnicos o decretos especializados que regulen la materia, en la medida en que es claramente la autoridad Legislativa la encargada de demostrar o no el cumplimiento de un deber constitucional impuesto. En efecto, debe recordarse que el artículo 78 superior señala con claridad que a la ley corresponde regular la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Luego, el Legislador, como es sabido, no puede delegar una competencia constitucional explícita en el Ejecutivo ni en organismos especializados. Menos aún, amparar

el cumplimiento de su labor legislativa en la gestión reglamentaria de autoridades administrativas, que si se mira con cuidado, adelantan su gestión sobre la base de normas generales de sus propios sectores o aprobatorias de tratados internacionales.

La existencia de la **Resolución 4254 de 2011** del *Ministerio de Salud y Protección Social*, - o de otras normas similares - en las que se ha regulado desde la perspectiva de los riesgos en salud, el tema del etiquetado de alimentos GM o con contenido GM, si bien da cuenta de la denodada labor de nuestras autoridades técnicas, no suple el deber legal del Legislador en estas materias, en la medida en que es él, el primer obligado conforme a la Carta, a regular el tema de la información que debe suministrarse al público, en lo concerniente a los derechos del consumidor y los alcances de lo que ello significa.

En el mismo sentido, el hecho de que la Ley 1480 de 2011 sea una norma supletoria en materia de consumo, no desvirtúa el hecho cierto de que se trata del régimen general que regula la relación entre productores y consumidores. Por ende, esa generalidad hace más explícito el hecho de que esa disposición es la relevante en la crítica que propone la demandante, ya que es el artículo 24 de la ley en mención, la norma a la que le corresponde fijar las reglas generales en materia de información mínima de productores y proveedores a consumidores, para que luego, cada una de las autoridades que vigilan los diferentes sectores económicos, reglamenten y regulen lo correspondiente en su respectivo sector, conforme a la norma en mención.

78.- Lo anterior, permite concluir hasta el momento, que en el tema de derecho al consumo y ante la preocupación de la actora sobre los OGM, la norma relevante en principio, no es otra que el artículo 24 acusado. Desde esa perspectiva, lo procedente entonces, es revisar con detenimiento esa disposición, como sigue:

“ARTÍCULO 24. CONTENIDO DE LA INFORMACIÓN. La **información mínima** comprenderá:

1. Sin perjuicio de las reglamentaciones especiales, como mínimo el productor debe suministrar la siguiente información:
 - 1.1. Las instrucciones para el correcto uso o consumo, conservación e instalación del producto o utilización del servicio;
 - 1.2. Cantidad, peso o volumen, en el evento de ser aplicable; Las unidades utilizadas deberán corresponder a las establecidas en el Sistema

Internacional de Unidades o a las unidades acostumbradas de medida de conformidad con lo dispuesto en esta ley;

1.3. La fecha de vencimiento cuando ello fuere pertinente. Tratándose de productos perecederos, se indicará claramente y sin alteración de ninguna índole, la fecha de su expiración en sus etiquetas, envases o empaques, en forma acorde con su tamaño y presentación. El Gobierno reglamentará la materia.

1.4. Las especificaciones del bien o servicio. Cuando la autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares, estas deberán contenerse en la información mínima.

2. Información que debe suministrar el proveedor:

2.1. La relativa a las garantías que asisten al consumidor o usuario;

2.2. El precio, atendiendo las disposiciones contenidas en esta ley.

En el caso de los subnumerales 1.1., 1.2. y 1.3 de este artículo, el proveedor está obligado a verificar la existencia de los mismos al momento de poner en circulación los productos en el mercado.

PARÁGRAFO. El productor o el proveedor solo podrá exonerarse de responsabilidad cuando demuestre fuerza mayor, caso fortuito o que la información fue adulterada o suplantada sin que se hubiera podido evitar la adulteración o suplantación”.

79.- Una lectura detallada del artículo en mención permite constatar que efectivamente, su numeral 1.4., reconoce que hay especificaciones técnicas del bien o servicio, que la autoridad competente puede requerir y que en caso de que lo haga, se considerarán información mínima.

Lo anterior, le ha hecho suponer a otros intervinientes en este proceso, que no existe entonces omisión legislativa relativa en este caso, porque el artículo 24 en sí mismo considerado autorizó que las disposiciones técnicas del Ministerio de Salud y Protección Social, sobre el tema del etiquetado de los alimentos GM o sus componentes GM, sea considerada la información mínima correspondiente en estas áreas.

No obstante, esa conclusión presenta la siguiente dificultad: el artículo 24 regularía entonces dos tipos de *información mínima*. Una, determinada expresamente por el Legislador en el artículo en mención - que para el caso son los requerimientos mínimos de cantidad, peso, volumen, instrucciones de uso y fecha de vencimiento - y otra, más especializada, la que deja al libre albedrío de la autoridad competente, quien decidiría si algo puede o no ser considerado como información mínima exigible al productor y reclamada por el consumidor, expresado en las etiquetas.

Un entendimiento de la norma en ese sentido, que sería la única forma razonable de valorar la disposición enunciada, desde una perspectiva explícita e implícita, como lo alegan algunos intervinientes, permitiría concluir que hay información mínima que propone el Legislador (explícita) y otra que proponen las autoridades competentes (implícita), a la que pueden acceder los consumidores. La primera, está consagrada en la ley de manera expresa y la segunda, depende de la valoración técnica y de la decisión de la autoridad administrativa.

Ahora bien, una lectura semejante de la norma y de ese querer del Legislador, resulta *prima facie*, razonable, en la medida en que, en que en el último grupo, estarían posiblemente incluidas como información relevante para los consumidores, aquellas exigencias técnicas específicas que no son iguales en cada sector y que ameritan normativas especiales por parte de sus respectivas autoridades. Sin embargo, la pregunta que surge a partir de esta aproximación es la siguiente: ¿a qué grupo pertenece la información que solicita la ciudadana en materia de OGM? ¿A la información mínima explícita determinada por el Legislador, o a la determinable por la autoridad administrativa, que puede perfectamente omitirla si no le parece relevante?

La respuesta a esta pregunta es ciertamente pertinente, porque como puede verse de la exposición de motivos de esta ley, ya reseñada, uno de los objetivos de la misma en materia de consumo, es la creación de un solo sistema de protección al consumidor que cobije todos los ámbitos del quehacer económico.

Si se trata entonces de una información eminentemente técnica que puede o no ser regulada por la Administración, es indudable entonces, que el artículo que se acusa, da cuenta de esa posibilidad sobre los OGM en el inciso 1.4. Ello significaría, no obstante, que tal información no pertenece necesariamente a la esencia misma del derecho del consumidor en materia de alimentos, como lo alega la demandante, en la medida en que la determinación de si forma parte o no de la información mínima correspondiente, exigible al productor por parte del Legislador, fue delegada a la autoridad competente, que puede o no regularla y de este modo puede o no hacerla exigible. Incluso, los reglamentos existentes podrían desaparecer sin que ninguna responsabilidad le sea imputable a las autoridades administrativas, porque no cuentan con obligación legal para regular la materia y el Estatuto del Consumidor, según esa tesis, les ofrece la libertad total de etiquetar o no ese elemento inseparable de la calidad

y producción del alimento o su componente, independientemente de los derechos del consumidor.

80. Esa conclusión, desvirtuaría precisamente la protección que la justicia le ha querido dar a los derechos de los consumidores y desvirtuaría la necesidad de los reglamentos técnicos que se han propuesto en la materia. En ese orden de ideas, ante tal preocupación, la pregunta que sigue, es ¿qué tipo de información, para el consumidor de alimentos, resulta ser la relacionada con los OGM? A continuación revisará la Sala ese interrogante específico, en estas materias.

El carácter de la información sobre alimentos GM o contenido GM forma parte de la información mínima exigible al productor y/o proveedor de alimentos, por parte del Legislador.

81.- El ejercicio de los derechos de los consumidores y su efectividad en estas materias, desde una perspectiva de su desigualdad frente a los productores en el mercado, tiene como presupuesto indispensable el acceso a la información *relevante*, en este caso, sobre alimentos.

En cuanto a la naturaleza de los alimentos o de sus componentes como OGM, y la posibilidad de conocer si se está o no en presencia de alguno de ellos, es claro que como elemento de la *calidad y modo de producción* de un alimento, tal información no le es indiferente al consumidor, en especial, porque está relacionada - como lo reconoce el Ministerio de Salud y Protección social en su normativa¹⁹³-, a un riesgo en salud, que aunque no está comprobado, pueden tener un impacto indeterminado en la integridad física de los consumidores.

Se trata entonces de una información *cardinal*, - como lo han reconocido la mayoría de las autoridades técnicas vinculadas al proceso -, no sólo porque tiene que ver con: **(i)** la forma en que se producen ciertos productos alimenticios, **(ii)** con las características más intrínsecas de su composición física y **(iii)** con las expectativas de calidad que generan - en el caso, por ejemplo, de aspectos mejorados, inclusión de vitaminas, etc. -, sino porque, **(iv)** se trata de información que puede estar o no ligada a riesgos a la salud,

¹⁹³ **Resolución 4254 de 2011 ARTÍCULO 1o. OBJETO.** La presente resolución tiene por objeto expedir el Reglamento Técnico mediante el cual se establecen disposiciones relacionadas con el rotulado o etiquetado de los envases o empaques de alimentos derivados de Organismos Genéticamente Modificados – OGM, para consumo humano, así como para la identificación de materias primas que sean o contengan OGM y que se emplean para la fabricación de alimentos para el consumo humano, con el fin de proteger la salud y la seguridad humana y prevenir las prácticas que puedan inducir a error o engaño a los consumidores.

por lo que es claramente del interés del consumidor, a quien le compete conocer el albur que se cierne sobre su consumo, y al que, en aras de su libertad de elección -que forma parte del núcleo de sus derechos como consumidor-, le compete entender, para tomar las decisiones correspondientes conforme a su modelo de vida.

82.- El que el riesgo no sea comprobado científicamente de manera inmediata y directa, no justifica que esta información no sea considerada relevante para el consumidor y pueda ser simplemente omitida del etiquetado de los productos alimenticios. De hecho, conforme a la normatividad técnica del Ministerio de Salud, ese riesgo ha sido aceptado por esa autoridad administrativa, lo que con mayor razón justifica su relevancia.

En este sentido, esta Corporación, aún en caso de incertidumbre, ha considerado procedente la protección constitucional ante situaciones en donde el riesgo asociado a la salud no ha sido demostrado de manera determinante, sobre la base del principio de precaución y el deber de garantía de los derechos que le compete proteger al Estado, en particular, la salud de los colombianos.

Esto puede verse con más claridad en el caso de las antenas de celular que producen ondas electromagnéticas, que para algunos constituyen una afectación directa a la salud de las personas, pero que para otros no, sobre la base de la falta de certeza científica a la que alude la OMS en estos temas.

Sin embargo, han sido múltiples las providencias emitidas por esta Corporación¹⁹⁴ en donde, aunque no se ha protegido de manera directa el derecho a la salud de las personas por la falta de determinación científica en la materia, si se ha procedido a la toma de decisiones puntuales - retiro, movimiento o aislamiento de las antenas, en algunos casos - ante la falta de determinación definitiva en materia científica sobre su inocuidad, con fundamento en el *principio de precaución*.

En la sentencia **C-703 de 2010**, de hecho, esta Corporación señaló que se aplica el principio de precaución cuando el *“riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual por ejemplo, tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas*

¹⁹⁴ Ver entre otras, la sentencia T-289 de 2005, T-360 de 2010, T-332 de 2011; Sentencia T-517 de 2011, T-104 de 2012; T-1077 de 2012

consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos”.

Como lo señaló en su momento la sentencia T-397 de 2014¹⁹⁵, que reiteró lo dicho en la sentencia C-988 de 2004¹⁹⁶, el principio de precaución, a pesar de tener su fundamento básico en la protección del medio ambiente, puede ser empleado para proteger el derecho a la salud¹⁹⁷, *"cuando existen evidencias científicas de que un fenómeno, un producto o un proceso presentan riesgos potenciales a la salud o al medio ambiente, pero esas evaluaciones científicas no son suficientes para establecer con precisión ese riesgo"*. En tales casos las autoridades deben evaluar el riesgo y determinar el curso de acción.

En la **sentencia C-292 de 2002** M.P. Alfredo Beltrán Sierra, en cuanto al principio de precaución en materia de OGM, se dijo en particular lo siguiente:

"Este principio se originó, como lo recuerda la interviniente del Ministerio del Medio Ambiente, en Alemania, en la década de los años 70, con el fin de precaver los efectos nocivos a la vida humana, de los productos químicos, cuyos daños sólo pueden ser visibles transcurridos 20 o 30 años. Es decir, que sobre tales efectos, hay dificultad para exigir una certeza científica absoluta.

En la actualidad está en plena discusión el punto de la certeza científica, para adoptar decisiones de Estado, en materia del comercio internacional de los que se conocen como los “organismos genéticamente modificados” (OGM), o transgénicos. Los OGM fueron definidos en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología “como cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de biotecnología moderna.”

La Unión Europea, Japón y Corea se oponen a que se abra el comercio, en forma general, a esta clase de productos, con base en la aplicación del principio de precaución.

Sobre el peligro o no para salud humana y al medio ambiente de estos organismos, existen criterios científicos diametralmente opuestos, unos los defienden y, otros los atacan. Todos basados en sus propias investigaciones científicas. Lo cierto es que de acuerdo con el estado

¹⁹⁵ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

¹⁹⁶ Dijo la sentencia: "En cierta medida, la Carta ha constitucionalizado el llamado ‘principio de precaución’, pues le impone a las autoridades el deber de evitar daños y riesgos a la vida, a la salud y al medio ambiente.”

¹⁹⁷ Ver también las Sentencias T-397 de 2014 y T-1077 de 2012.

actual de la investigación, no hay certeza absoluta sobre si hay daños en la salud humana o en el medio ambiente con su uso o consumo. A lo anterior, hay que añadir que este tema involucra aspectos económicos de la mayor importancia para los países en desarrollo frente a los países desarrollados, lo que enfrenta a nuestro país a adoptar las decisiones de abrir o no su mercado al comercio de transgénicos. En esta clase de decisiones, la herramienta con que cuentan las autoridades ambientales, si no hay la certeza científica absoluta, es, ni más ni menos, que el acusado principio de precaución”.

83.- Por todo lo anterior, es claro que la información sobre alimentos GM o sus componentes GM, es una información que debe incluirse en la información mínima que debe conocer el consumidor. Además se trata de una información que no puede quedar en manos eventuales de una autoridad administrativa que pueda desestimarla libremente, sino que es una información que debe suministrarse en la Legislación, porque está ligada directamente con el derecho colectivo al consumo, en la medida en que es de la esencia misma del alimento y de su composición, ya que tiene que ver con la forma en que se produce el alimento; da cuenta de las características más intrínsecas de su composición física, responde a las expectativas de calidad que genera, y porque se trata de información que puede estar o no ligada a riesgos a la salud, lo que la hace claramente del interés del consumidor, a quien le compete conocer el albur que se cierne sobre su consumo, en aras de su libertad de elección.

El derecho de acceso a esta información, como información mínima, cumple varias funciones esenciales en nuestro ordenamiento: (i) en *primer lugar*, garantiza el derecho de los consumidores a la información relevante sobre los productos alimenticios que consumen, dándole sentido al núcleo esencial de su derecho a la información. **(ii)** En segundo lugar, habilita a los consumidores a elegir de una manera libre los productos alimenticios que deseen consumir, conforme a su propia orientación de vida, respetando así el núcleo esencial del derecho a elegir, que compete al consumidor y que está ligado claramente a la expresión de su libre desarrollo de la personalidad. En tercer lugar, **(iii)** garantiza la protección y prevención en materia de salud, al admitir los riesgos presuntos o eventuales ligados con aspectos del desarrollo de estos productos que son desconocidos hasta el momento por la sociedad, sobre la base del principio precaución. **(iv)** cumple una función instrumental, al facilitar el seguimiento a estos productos por parte de las autoridades correspondientes y (v) *finalmente, el derecho a acceder a esta información garantiza la transparencia en la información que se obtiene respecto a los*

OGM por parte de los productores y contribuye a disminuir el desequilibrio entre productores y consumidores que precisamente busca superar la legislación enunciada. También asegura la transparencia de las autoridades públicas ligadas a estas autorizaciones porque como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación “(...), la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos”¹⁹⁸.

La existencia de una Omisión Legislativa relativa, en materia de alimentos GM.

84.- Determinar entonces si esta información debía o no ser consagrada de manera directa por el Legislador, en el texto del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011 es entonces la siguiente pregunta relevante a responder, análisis que sigue.

Para ello, debe recordarse que en la **sentencia C-228 de 2010**¹⁹⁹, la Corte Constitucional expresó que el respeto por el principio de reserva de ley, no significa que el Legislador debe regular íntegramente una materia, incluso en sus aspectos más específicos. La competencia exclusiva del Legislador en tales casos, está relacionada con la fijación de los aspectos esenciales y definitorios del asunto objeto de reserva legal; aspectos que no pueden ser de ningún modo diferidos al reglamento.

Sobre este punto en particular, esa sentencia precisó que “*En todo caso, el reglamento no puede constituirse en una fuente autónoma de deberes, obligaciones o limitaciones a la actuación de los asociados*”.

Lo anterior permite suponer que cuando el artículo 78 de la Carta le ordena al Legislador regular “*la información que **debe** suministrarse al público en su comercialización*”, en cuanto al derecho al consumo, hay aspectos de esa información que al ser esenciales para el ejercicio de los derechos de esos consumidores y ser de algún modo obligaciones y limitaciones impuestas también a los productores, no pueden ser diferidos a las decisiones de un reglamento técnico.

85.- En efecto, no puede olvidarse que el tema del etiquetado, no sólo tiene que ver con la información mínima que debe ser de conocimiento del

¹⁹⁸ Sentencia C-274 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁹⁹ M.P. Luís Ernesto Vargas Silva

consumidor a la hora de adquirir un producto alimenticio, sino que implica también una forma de intervención del Estado en la economía. Por eso, es un asunto sometido a la reserva de ley al que concurren también las autoridades administrativas que ejercen actividades de inspección, vigilancia y control de los mercados, una vez el asunto es definido por el Legislador.

En consideración a lo anterior, corresponde al Congreso determinar los aspectos esenciales de esa intervención económica, incluso a partir de fórmulas amplias, pudiendo adscribir a las autoridades administrativas la facultad de definir los aspectos técnicos y puntuales, pero no los esenciales.

86.- Como se ha dicho hasta el momento, en consecuencia, el tema de los OGM en la alimentación, es no sólo una información relevante sino pertinente para la toma de decisiones de consumo de los ciudadanos. En consecuencia constituye un aspecto esencial de la regulación sobre información a la que estaba obligado el Congreso, que no fue incluida como información mínima del Legislador, sino delegada a la definición técnica del reglamento. Esa posibilidad, como se ha expresado previamente, está excluida de las potestades del Legislador, por lo que es claro que se ha incurrido en una omisión legislativa relativa.

En efecto, el Legislador optó en el artículo 24, por establecer una lista básica y no taxativa de elementos que podían considerarse como información mínima del producto alimenticio. Acertadamente incluyó conceptos genéricos que abarcaran las más importantes características de tales productos, como lo son su naturaleza, origen fabricación, componentes, usos, precios, calidad o idoneidad, pero el problema, es que no incluyó en la información mínima que debía ser objeto de su regulación, lo del etiquetado de los alimentos OGM o con contenido GM que forma parte de su proceso productivo de fabricación, calidad e idoneidad de los mismos, cuya regulación no podía ser delegada a las autoridades administrativas, por ser información esencial y propia de sus competencias legislativas.

De hecho, la información mínima que debe ser suministrada y que incluye el dato sobre si los alimentos o sus componentes son GM en el etiquetado, obedece a razones constitucionalmente relevantes como son la protección frente al riesgo a la salud, seguridad y el libre desarrollo de los consumidores.

Cuando la información que llega a los consumidores sobre los alimentos es insuficiente y el mercado no facilita que los ellos puedan realizar elecciones con base en sus preferencias reales, entonces el Estado debe intervenir para

conjurar esa situación. En este caso la regulación sobre el etiquetado de alimentos o componentes GM, por consiguiente, es relevante y está en cabeza del Legislador. De hecho, el etiquetado obligatorio en estos casos, es un instrumento de intervención del Estado con el objetivo de eliminar las fallas del mercado para mejorar su eficiencia y en particular, para mejorar un problema de información asimétrica sobre los productos alimenticios GM, que amerita su intervención.

Tales asimetrías son ciertamente significativas cuando el vendedor conoce información relevante sobre el producto que los consumidores desconocen. Y esto ocurre cuando el Legislador omite considerar en la información mínima que debe ser dada a conocer a los consumidores, si los alimentos son OGM O contienen OGM. Bajo tales supuestos, el objetivo del etiquetado que debía ser regulado por el Legislador, no era cambiar el comportamiento del consumidor, -lo que de algún modo es imposible ante la avalancha de OGMs, sino incrementar el consumo informado de tales productos.

87.- Por ende, cuando la Constitución encomienda al Legislador el desarrollo de un cierto régimen de protección, no está simplemente habilitando una competencia específica para dictar cualquier tipo de normas. Lo que el Constituyente se propone es que la finalidad de la protección se cumpla y se responda a las justas demandas de los sujetos merecedores de dicha protección especial.

Así, la información que el Legislador no ha incorporado de manera directa entre los elementos mínimos que deben ser propuestos por los productores en el etiquetado de los alimentos GM o con OGM, es un ingrediente o condición que de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta, porque está vinculada, como se ha dicho, al núcleo esencial del derecho a la información de los consumidores que debía ser el tema regulado a profundidad por el Legislador para asegurar la verdadera protección especial que se le encomendó.

La regulación que se echa de menos entonces, no se trata de un elemento nimio o intrascendente en materia de alimentación ni tan especializado respecto de la calidad de los mismos que no resulte finalmente relevante para el consumidor, sino que se trata, nada más ni nada menos, que de una forma nueva de producción de los alimentos, diametralmente distinta a las formas originales de producción, que merece la pena ser conocida por el consumidor, dado el presunto riesgo que existe sobre su salud y en atención a su libertad de escoger sus alimentos conforme a sus elecciones de vida.

La toma de decisiones sobre el proceso productivo, la investigación, la ciencia y la tecnología, tienen un contenido político indudable, puesto que afecta la vida de las personas y las condiciones ambientales, por lo que era una preocupación que correspondía *prima facie* al Legislador²⁰⁰.

Al no incluir la información a la que se alude entre la información mínima exigible a los productores de alimentos, en detrimento de los derechos del consumidor, atendiendo una delegación que frente a asuntos esenciales y de su competencia no le correspondía, el Legislador incurrió en una omisión legislativa en el artículo propuesto.

Como lo dijo la Corte en la **sentencia C-909 de 2012**²⁰¹, con respecto a las limitaciones de la regulación del Legislador en el tema del derecho al consumo:

"[E]l control de constitucionalidad en materia de [derechos del consumidor] no se reduce a la mera verificación de los requisitos de competencia del órgano regulador. Compete a la Corte comprobar el cabal cumplimiento del deber del órgano responsable de conformar un sistema de protección que sea congruente con el propósito específico que justifica la protección constitucional. Si en lugar de dispensar la protección que ha de concederse a un grupo social, la ley no lo hace o si deja ella injustificadamente de reparar en la situación objetiva de debilidad o desigualdad que impone el tratamiento, no puede la Corte abstenerse de apreciar aquí suficientes motivos para declarar la inexecutable, pues no se habrá cumplido el encargo de dar seguridad a una categoría de personas que constitucionalmente la requieren reordenando sus cargas o mitigando realmente su debilidad, así sea, atendidas las circunstancias y los otros intereses, en una medida mínima y razonable. En otras palabras, la deferencia de la Corte con el principio de libertad configurativa respecto de los regímenes de protección especial, se subordina al cumplimiento razonable del programa de defensa instituido por la propia Constitución y cuyo desarrollo se confía al órgano democrático". (Subrayas fuera del original).

88.- Lo anterior, está ligado, además, con la realidad de que no existe una razón suficiente que justifique la exclusión de esta información entre los asuntos que debían estar regulados por el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011,

²⁰⁰ sentencia T-333 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁰¹ M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

dado que, como se ha visto, esa información ya había sido objeto de determinación por las autoridades técnicas, sin que exista evidencia de la imposibilidad de regulación o efectos negativos para los productores o proveedores de alimentos.

En ese sentido, frente a la idea de que esta información pueda llegar a afectar eventualmente la libertad de empresa o la libre iniciativa privada, se recuerda que ellas no son absolutas y, por el contrario, encuentran limitaciones en la protección del interés general, la eficacia de los derechos del consumidor y la prevención en materia de salud.

En el mismo sentido la restricción económica que se deriva potencialmente de la exigencia del etiquetado de productos alimenticios GM, ha sido adoptada por la legislación reglamentaria, con lo que se respeta en principio, el núcleo esencial de la libertad de empresa - acceso al mercado, no interferencia en asuntos internos, derecho a la libre iniciativa, a recibir beneficios económicos, etc.- y, al mismo tiempo se responde a criterios de razonabilidad, en favor del consumidor.

Igualmente, teniendo en cuenta que frente a los riesgos de los alimentos GM, el consumidor no puede probar de manera definitiva que el producto realmente ofrece un peligro para la salud, y que paralelamente el productor tampoco puede asegurar con total claridad, que el producto no presenta ningún riesgo para la misma y que es totalmente inocuo, pues la incertidumbre en estas materia opera para ambos. En tal sentido, como el productor no puede asegurar un resultado determinado hacia el futuro, la carga que asume de informar sobre la naturaleza del producto y su proceso productivo, no es desproporcionada, porque no le impide continuar con su proceso de producción o lo restringe en la elaboración, sino que se limita a reconocer el derecho del consumidor a estar informado. El etiquetado en consecuencia, le da seguridad al consumidor sobre las condiciones de calidad e idoneidad del producto y quien lo manufactura tiene su ganancia por su papel en el proceso de producción y en contrapartida asume los riesgos derivados de la actividad económica.

89.- Por último, en relación con la *desigualdad negativa entre lo excluido en la regulación legal, y lo regulado por la norma y amparados por sus consecuencias*, encuentra la Sala que, de acuerdo con el artículo 13 Superior, no le compete al Legislador hacer distinciones irrazonables en el ejercicio de sus competencias.

Así, esta Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas.

En este caso es evidente, que los requisitos mínimos propuestos por el Legislador en el artículo 24 como presupuestos básicos de la información que debía ser dada al consumidor de manera perentoria, no incluyeron bajo las mismas consecuencias jurídicas de obligatoriedad - sin decisiones futuras de las autoridades competentes- el tema de la información sobre si los alimentos son GM, a pesar de que como se mencionó, se trata de una información esencial del producto alimenticio o sus componentes, que debía estar incluida en esos elementos mínimos invocados en favor del consumidor.

Todos los elementos incluidos en los numerales 1.1 a 1.3 fijados por el Legislador como elementos mínimos de la información que sobre los alimentos debían dar los productores a los consumidores, responden a cuatro características relevantes: **(i)** son de la esencia de la información que debe darse al consumidor y de la utilización y calidad de los productos (instrucciones de uso, consumo, conservación o instalación; cantidad, peso y volumen, fecha de vencimiento, de expiración en etiquetas, especificaciones del bien); **(ii)** son claramente del interés del consumidor; **(iii)** responden a un interés público legítimo avalado por la Constitución (Vgr. calidad del producto, protección del riesgo en salud e información mínima relevante) y **(iv)** contribuye a solventar el desequilibrio entre consumidores y productores, porque le permite al consumidor conocer sobre los elementos básicos de un producto, solventar su presunta ignorancia frente al mismo y discernir prima facie sobre su elección o no.

El tema de los alimentos GM cumple las mismas características, por lo que correspondía al Legislador aplicar idénticas consecuencias normativas, al elemento de especificación de si el alimento o sus componentes era GM, es decir, exigirlo como requisito legal de aplicación inmediata y no delegarlo a las autoridades técnicas correspondientes.

Conclusión

90.- Una vez revisado el cumplimiento de los requisitos de existencia de una omisión legislativa relativa, esto es: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita

incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al Legislador²⁰², concluye la Sala, que en este caso, existe realmente la omisión legislativa relativa a la que alude la demandante.

Habida cuenta de que el elemento que se echa de menos en la regulación legislativa ha de venir exigido por la propia Constitución, de modo que la solución de la eventual inconstitucionalidad consista, precisamente, en proyectar los contenidos superiores sobre la disposición incompleta para integrar así su contenido, deberá integrarse a la norma acusada, la información mínima que falta, para que el artículo 24 cumpla con los compromisos que el constituyente le encomendó al Legislador en la protección de los derechos a los consumidores en el artículo 78 superior.

Ahora bien, la Corte expresamente reconoce el esfuerzo de las autoridades administrativas en el tema, y en particular del Ministerio de la Protección Social, con la Resolución 4254 del 2011, que técnicamente llena la aparente omisión normativa en el ordenamiento colombiano²⁰³. De hecho, la resolución

²⁰² C-185 de 2002, MP. Rodrigo Escobar Gil.

²⁰³ **ARTÍCULO 4o. ROTULADO O ETIQUETADO DE LOS ALIMENTOS DERIVADOS DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS.** Se deben rotular o etiquetar todos los envases o empaques de alimentos derivados de OGM para consumo humano que no sean sustancialmente equivalentes con su homólogo convencional y cuando se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones: //1. Los valores de la composición nutricional existentes en el alimento que contiene el OGM o que empleó materias primas que son OGM, no son sustancialmente equivalentes en comparación con el homólogo convencional o el producto alimenticio que se encuentra en el mercado. //2. La forma de almacenamiento, preparación o cocción del alimento que contiene el OGM o la utilización de materias primas que son OGM, difiere a causa de este, en comparación con el homólogo convencional o el producto alimenticio equivalente existente en el mercado. //3. La presencia de un alérgeno introducido como resultado de la modificación genética en un alimento que contiene el OGM o que empleó materias primas que son OGM y que los consumidores no esperan que se presente.// 4. La presencia de una diferencia en las propiedades organolépticas de un alimento, como consecuencia de la modificación genética, en comparación a su homólogo convencional. **//PARÁGRAFO 1o.** Se exceptúan del cumplimiento del presente Reglamento Técnico, los siguientes ingredientes y alimentos: //1. Los aditivos alimentarios. //2. Alimentos preparados en el punto de venta (restaurantes, hoteles, lugares de comida rápida). //3. Alimentos que contengan un solo ingrediente o aditivo producido por Microorganismos Genéticamente Modificados (MGM). //4. Alimentos que contengan ingredientes procesados por enzimas producidas mediante MGM. **//PARÁGRAFO 2o.** En los rótulos o etiquetas de un alimento envasado y de las materias primas utilizadas para la elaboración de alimentos para consumo humano, no se acepta el uso de declaraciones, tales como “libre de OGM” o “no contienen OGM”, salvo que el fabricante demuestre y sustente que la afirmación es veraz y no engañosa. En este caso, el fabricante debe demostrar a través de resultados de laboratorio que serán avalados por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – Invima, y mediante mecanismos de trazabilidad a lo largo de la cadena de producción.

que se describe, regula el tema de los rótulos o etiquetas de los alimentos para consumo humano envasados o empacados que contengan o sean OGM, así como a la identificación de materias primas que sean o contengan OGM utilizadas para la producción de alimentos para consumo humano, que se comercialicen en el territorio nacional y se le aplica a todas las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades de fabricación, importación, comercialización, distribución, expendio de alimentos para consumo humano envasados o empacados que contengan o sean OGM, así como a la identificación de materias primas que sean o contengan OGM utilizadas para la producción de alimentos para consumo humano. Regulación que en principio resulta suficiente, ante las exigencias de los consumidores.

Sin embargo, como ya se explicó, constitucionalmente el desarrollo legal del artículo 78 superior corresponde necesariamente al Legislador, quien es el competente para regular la información mínima que debe suministrarse al consumidor en la comercialización de bienes y servicios, para responder diligentemente al mandato del constituyente de proteger a los consumidores de los desbalances a los que se enfrenta en el mercado. Lo anterior, especialmente, si se trata de un aspecto que contemporáneamente suscita tanto interés en los consumidores, está en el centro de los debates internacionales, está ligado a riesgos e impacto en la salud y se trata de un aspecto que se echa de menos precisamente, en el Estatuto del Consumidor.

91. En consecuencia, concluye en esta oportunidad esta Corte, lo siguiente:

- (i) El artículo 78 establece el **deber** del Legislador de regular la “*información **que debe** suministrarse al público en la comercialización*” de bienes y servicios.
- (ii) La información **que debe** suministrarse al público, en consecuencia, conforme a la Carta, no es cualquier tipo de información, sino en particular: aquella que “***debe ser***” suministrada para proteger los derechos de los consumidores de manera efectiva, conforme al querer del constituyente.
- (iii) La información que **debe ser** suministrada por el Legislador a los consumidores, no puede ser sin embargo toda la información o cualquier información. Se trata sólo de la **información mínima** sobre el producto, que es aquella que cumple con el mandato constitucional.

- (iv) La **información mínima** que debe suministrársele a los consumidores sobre los productos, conforme al querer del Legislador, fue la que se especificó en el Estatuto del Consumidor, en el artículo 24 previamente mencionado.
- (v) La **información mínima** requerida por el Legislador frente a los productos en general, responde a las siguientes características: **(a)** es esencial al producto, porque se refiere a su utilización y calidad (instrucciones de uso, consumo, conservación o instalación; cantidad, peso y volumen, fecha de vencimiento, de expiración en etiquetas y especificaciones del bien); **(b)** es generalmente del interés del consumidor; **(c)** responde a un interés público legítimo avalado por la Constitución (Vgr. calidad del producto, protección del riesgo en salud, información mínima relevante, etc.) y **(d)** contribuye realmente a solventar el desequilibrio entre consumidores y productores, porque le permite al consumidor conocer sobre los elementos básicos de un producto, solucionar su presunta ignorancia frente al mismo y discernir prima facie sobre su elección o no de consumo. En consecuencia, el Legislador incluyó en esos requisitos mínimos de información exigible a productores y proveedores, datos sobre: instrucciones para el correcto uso o consumo o conservación del producto; cantidad, peso o volumen, fecha de vencimiento o expiración, **especificación del bien** o servicio, garantías y precio.
- (vi) El artículo 24 acusado de la Ley 1480 de 2011, **no incluyó**, sin embargo, **un elemento esencial de la información** en materia de derecho al consumo, que debía ser incluido en esa norma para proteger de manera efectiva los derechos del consumidor, su libre elección y los potenciales riesgos frente a la salud de las personas. En efecto, la ley no indicó el deber del productor de informar sobre la **especificación del bien**, o sobre **si los alimentos o sus componentes eran GM**, un elemento que como se dijo era una información *cardinal al producto*, ya que tiene que ver con: **(a)** la forma en que se producen ciertos productos alimenticios, **(b)** con las características más intrínsecas de su composición física; **(c)** con las expectativas de calidad que se generan, en el caso por ejemplo, de aspectos mejorados, inclusión de vitaminas, etc. Y **(d)** porque se trata de información que puede estar ligada a riesgos a la salud.
- (vii) Se trata además, por esos hechos, de una información mínima que debía ser suministrada por el Legislador para cumplir con los

compromisos del artículo 78 superior, y ***no de una información que podía ser delegada a las autoridades administrativas*** para que definieran si podía o no ser incluida en el etiquetado (art. 24 numeral 1.4. de la Ley 1480 de 2011), o regulada en su conjunto por otras autoridades, sin controvertir el artículo 78 de la Carta. Como su regulación era deber del Legislador y el elemento faltante que se echa de menos en **la Ley** era de su competencia, existe una Omisión Legislativa Relativa.

- (viii) Lo anterior, sin desconocer, sin embargo, la relevancia y la pertinencia de la Resolución 4254 del 2011 del Ministerio de Protección Social, norma que se expidió en cumplimiento de una orden proferida por un juez constitucional. Eso significa que, mientras el Legislador no regule el tema en los términos señalados por esta sentencia, los actos administrativos expedidos en cumplimiento de la orden judicial que interpretó el artículo 78 superior, tal y como ahora lo hace esta Corporación, no pierden eficacia. Dicho en otros términos, mientras el Legislador no regule el vacío normativo, la regulación reglamentaria existente producirá los efectos señalados en la orden judicial que lo dispuso.

92.- La existencia de este vacío legislativo en un tema tan trascendente, en criterio de la Corte, lleva a una situación de grave e inaceptable riesgo para los derechos constitucionales de los consumidores antes reseñados (art. 78), que involucran el derecho a una información pertinente, suficiente sobre el producto (Art. 78 y 20 superior) y a la posibilidad de poder elegir un alimento, conforme a el modelo de vida escogido (Art. 78 y 16 superior). La Corte Constitucional, en consecuencia y considerando su jurisprudencia sobre Omisiones Legislativas Relativas, ha considerado que, dependiendo de la gravedad de la laguna jurídica, ésta, o puede ser integrada por la Corte de manera simple, o en casos más complejos en los que existe mayor margen de apreciación normativa, lo procedente puede ser instar al Legislador para que expida la regulación que hace falta, para colmar el vacío que origina la omisión constitucional correspondiente.

En este caso, dado que el tema del etiquetado ofrece opiniones jurídicas tan disímiles, se trata de un tema bastante técnico y el margen de apreciación del Legislador es amplio, se le dará al Congreso un término para que integre debidamente a las especificaciones del bien o servicio regulado en el Estatuto del Consumidor, el tema de los alimentos GM o con contenido GM, a fin de que sea él quien decida de manera definitiva, conforme a la Carta, qué

posición se va a adoptar sobre el tema y de esta forma, avale o complemente la normatividad ya existente, que ha sido definida por las autoridades administrativas. Dicho en otros términos, al considerar que la modificación genética del bien o la integración del mismo con este tipo de condiciones, constituye una especificación del bien con una marcada especificidad técnica, su regulación corresponde al Legislador y a él corresponderá llenar el vacío legal actualmente existente.

93.- En consideración con lo anterior, se declarará **exequible** el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, por el cargo relativo a la violación del artículo 78 superior, salvo el numeral 1.4. de esa misma normativa, que será declarado **inexequible**, pero los efectos de la inexecutableidad quedan diferidos por dos años, a fin de que el Congreso incluya en la información mínima que se exige a productores y proveedores de alimentos, las disposiciones relacionadas con el rotulado o etiquetado de los envases o empaques de alimentos derivados de Organismos Genéticamente Modificados – OGM, para consumo humano, así como para la identificación de materias primas que sean o contengan OGM y que se emplean para la fabricación de alimentos para el consumo humano, con el fin de proteger la salud de las personas y los derechos de los consumidores. Ese lapso de tiempo le permitirá al Congreso, determinar los porcentajes de OGM que considere deben ser regulados, el contenido concreto de las etiquetas o rotulados, los tiempos de implementación de esa información mínima y demás asuntos que sean relevantes y exigibles a productores y proveedores en estas materias, para asegurar la protección de los derechos de los consumidores consagrados en el artículo 78 superior.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado, el artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, salvo el numeral 1.4. que se declara **EXEQUIBLE** por el término de dos (2) años, hasta tanto el Congreso incluya la información mínima sobre alimentos modificados genéticamente o con componentes genéticamente modificados, en los términos del numeral 93 de esta sentencia.



Segundo.- El lapso de dos años, le permitirá al Congreso, determinar los porcentajes de organismos modificados que considere deben ser regulados, el contenido concreto de las etiquetas o rotulados, los tiempos de implementación de esa información mínima y demás asuntos que sean relevantes y exigibles a productores y proveedores en estas materias, para asegurar la protección de los derechos de los consumidores consagrados en el artículo 78 superior, ya que pasado ese término, la norma deviene **INEXEQUIBLE**.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta
Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Ausente con excusa

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado
Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con aclaración de voto



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General