GLOBAL CENTER FOR
LEGAL INNOVATION ON
FOOD ENVIRONMENTS
An Initiative of the O'Neill Institute at Georgetown Law

O'NEILL INSTITUTE
FOR NATIONAL & GLOBAL HEALTH LAW
GEORGETOWN LAW

Bogotá D.C. y Washington D.C., 19 de mayo de 2021

Respetados senadores y respetadas senadoras
Comisión Séptima
Senado de la República
Colombia

Ref. Concepto en relación con el PL 347/2020 Senado y 167/2019 Cámara

El *Global Center for Legal Innovation on Food Environments*, una iniciativa del *O'Neill Institute for National and Global Health Law* de la Universidad de Georgetown busca generar conocimiento en el área del derecho y la alimentación saludable, contribuir a fortalecer los marcos jurídicos en este tema, establecer puentes con otras áreas del derecho y disciplinas, así como presentar enfoques innovadores y contribuir a su aplicación en contextos específicos en esta área del conocimiento.

En este sentido, realizamos una intervención durante la audiencia pública sostenida el 22 de abril de 2021, con ocasión de la discusión del proyecto de ley 347 de 2020 del Senado y 167 de 2019 de la Cámara de Representantes, *"por medio de la cual se adptan medidas para fometnar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones".* En seguimiento a dicha intervención, presentamos a ustedes el siguiente concepto que, desde el derecho internacional de los derechos humanos vinculante para Colombia, respalda la adopción de legislación como la mencionada. Esperamos que este concepto sea de utilidad en la adopción de normativas que protejan los derechos humanos y la salud pública en Colombia.

En virtud de las obligaciones en materia de derechos humanos a nivel internacional, particularmente de los derechos a la salud y la alimentación adecuada, los Estados deben prevenir las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ENTs) asociadas a la mala alimentación y tomar medidas efectivas para contrarrestar el efecto de estas enfermedades en los derechos de todas las personas[1].

[1] Tovar Ramírez A., Ríos B., Barbosa I., Medina - Arellano M. de J., Gutiérrez Rivas R., Serrano Guzmán S., y Cabrera O.A. (2020). Etiquetado frontal de advertencia en productos comestibles. Materialización de obligaciones de los Estados en derechos humanos. Global Center for Legal Innovation on Food Environments - O'Neill Institute, Georgetown University e Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México: Ciudad de México.

La prevención y tratamiento de ENTs asociadas a la mala alimentación ha sido recomendado por Organización Mundial de la Salud[2] y la Organización Panamericana de la Salud (OMS)[3], como parte de los esfuerzos de protección a la salud pública. Asimismo, ha sido incluida como meta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible[4] y recientemente, en el contexto de la pandemia por COVID-19, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la OMS adoptaron un informe de política pública para enfrentar las ENTs, en la que destacan la urgencia de avanzar decididamente en esta meta[5].

Además de tener implicaciones en los derechos humanos, la epidemia global de ENTs, a la que no es ajena Colombia, pone en riesgo la sostenibilidad del sistema de salud para todas las personas. Esto es así, debido a los costos directos que implica la atención de ENTs como la diabetes o las enfermedades cardiovasculares, así como los costos indirectos de estas enfermedades, tales como la pérdida de capacidad laboral o las muertes prematuras. En este sentido, la ausencia de medidas que prevengan y aborden las ENTs asociadas a la mala alimentación, pone en riesgo la sostenibilidad de los sistemas de salud así como derecho a la salud de todas las personas en el largo plazo.

La evidencia científica más actualizada y libre de conflictos de interés, muestra que el desarrollo de obesidad y ENTs como la diabetes, la hipertensión, las dislipidemias y las enfermedades cardiovasculares, está ligado, al consumo de productos con exceso de nutrientes críticos (azúcares, grasas y sodio)[6] y de productos comestibles ultraprocesados, es decir, productos formulados industrialmente, que contienen poco o nada de alimentos intactos, y que son generalmente altos en nutrientes críticos[7].

---

[2] Organización Mundial de la Salud (OMS) (2016). *Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil*. Ginebra: OMS.

[3] Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS) (2014). *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia (2014-2019)*. Washington, D.C.: OPS. Recuperado de: https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2015/Obesity-Plan-Of-Action-Child-Spa-2015.pdf.

[4] Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 3, Meta 3.4 "Para 2030, reducir en un tercio la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles mediante la prevención y el tratamiento y promover la salud mental y el bienestar". Recuperado de: un.org/sustainabledevelopment/es/health/

[5] World Health Organization and the United Nations Development Programme (2020). Responding to non-communicable diseases during and beyond the COVID-19 pandemic. Geneva: World Health Organization and the United Nations Development Programme. Recuperado de: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/responding-to-non-communicable-diseases-during-and-beyond-the-co.html.

[6] Organización Mundial de la Salud (OMS) (2018). Nota Descriptiva: Enfermedades no Transmisibles. Ginebra: OMS. Recuperado de: https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases.

[7] Organización Panamericana de la Salud. "Alimentos y Bebidas Ultraprocesados En América Latina: Ventas, Fuentes, Perfiles de Nutrientes e Implicaciones Normativas." Washington, D.C: Organización Panamericana de la Salud, 2019. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51523/9789275320327_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Entre las medidas dirigidas a prevenir y abordar la epidemia de ENTs asociadas a la mala alimentación que debe tomar el Estado, se encuentra la adopción de normativas (leyes y otro tipo de normas), así como de políticas públicas dirigidas a modificar los entornos obesogénicos, es decir, aquellos que fomentan la ingesta calórica elevada y el sedentarismo[8].

Por lo tanto, los objetivos de la normativas y políticas públicas para hacer frente a las ENTs deben incluir, de una parte, desincentivar el consumo de productos con exceso de nutrientes críticos y ultraprocesados, incluídas las bebidas endulzadas con azucar; y de otra parte, incentivar el consumo de productos saludables mínimamente procesados. Estos objetivos fueron reconocidos por el Ministerio de Salud en su intervención durante la audiencia del 22 de abril.

Ahora bien, una normativa idónea para proteger los derechos humanos y la salud pública, así como capaz de avanzar decididamente en los objetivos de desarrollo sostenible, es la que de acuerdo con la mejor evidencia científica disponible y libre de conflictos de interés, es la más efectiva para alcanzar los objetivos de salud pública.

Dado el interés económico y particular o privado de las empresas de alimentos y bebidas, los estudios financiados, dirigidos o de cualquier modo influenciados por estas industrias no puede tenerse como libre de conflicto de interés. Así, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales que monitorea el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del que Colombia es parte y, por lo tanto, la obliga jurídicamente, ha sostenido que pueden generarse conflictos de interés en la investigación científica hecha o financiada por actores privados en campos relacionados con sus actividades económicas[9].

Asimismo, dada la responsabilidad que tiene la industria de alimentos y bebidas en incentivar el consumo de productos ultraprocesados y altos en nutrientes críticos, así como su interés en vender más de estos productos, la autoregulación no sirve para alcanzar los objetivos de salud pública. En consecuencia, el Estado debe regular y debe hacerlo de la forma más idónea posible para alcanzar los objetivos de salud pública y lograr la protección

[8] Organización Mundial de la Salud (OMS) (2016). *Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil*. Ginebra: OMS.

[9] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2020). Observación general núm. 25 relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 15, párrafos 1 b), 2, 3 y 4, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 67º período de sesiones (17 de febrero a 6 de marzo de 2020). Doc. de la ONU E/C.12/GC/25, 30 de abril de 2020. Recuperado de: https://undocs.org/es/E/C.12/GC/25. párr. 59.

de derechos humanos que se propone la regulación. Además, no puede ser la misma industria que tiene interés económico en promocionar sus productos - que ponen en riesgo la salud- la que defina o incida significativamente en los parámetros de regulación, de forma directa o indirecta.

Entre otras normativas y políticas efectivas para desincentivar el consumo de productos ultraprocesados y altos en nutrientes críticos, se encuentran: las medidas fiscales[10], incluida la imposición de impuestos; la adopción del etiquetado frontal de advertencia[11]; y la eliminación del mercadeo, publicidad y promoción de estos productos en los entornos escolares[12]. Por esta razón, organismos internacionales, tanto de derechos humanos como de salud pública, han recomendado explícitamente la adopción de estas medidas.

Los Estados deben implementar un paquete de medidas que se refuercen mutuamente, de forma que sirvan para generar cambios estructurales y para prevenir las ENTs asociadas a la mala alimentación. Así, desde 2016, Chile adoptó, a través de una ley[13], un etiquetdao frontal de advertencia de forma octagonal, junto con restricciones de venta y publicidad en escuelas, y regulaciones estrictas a la publicidad de estos productos; con muy buenos resultados. Asimismo, en 2020, México adoptó el etiquetado de advertencia octagonal[14], que se sumó a normativas previas que imponen un impuesto a las bebidas azucaradas[15], y restricciones a la venta y publicidad de productos ultraprocesados en las escuelas[16].

Desde algunos sectores se suele indicar que el modelo puntual de etiquetado frontal que se adopte es un tema técnico, aunque en realidad es un aspecto determinante para que la medida cumpla con los fines que persigue. En efecto, el etiquetado de advertencia ha probado ser superior frente a otros tipos de etiquetado, por su efectividad en varios aspectos: permite identificar fácilmente cuándo un producto tiene exceso de nutrientes

[10] Grover, A., Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (2014). *Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud*. Documento de la ONU A/HRC/26/31. párr. 19.
[11] Pūras, D., Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (2020). Statement by the UN Special Rapporteur on the right to health on the adoption of front-of-package warning labelling to tackle NCDs. Traducción no oficial disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/10/Traduccion-etiquetado-frontal-ONU-1.pdf
[12] Comité de los Derechos del Niño, Observación general Nº 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24) *, CRC/C/GC/15, 17 de abril de 2013, párr. 47
[13] Chile. Ley de Alimentos 20.606.
[14] México.Secretaría de Economía del Gobierno de México (2020). Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria, publicada el 5 de abril de 2010.
[15] México. Secretaría de Gobernación (2013). Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios México.
[16] México. Secretaría de Educación Pública (2014). Lineamientos Generales para el expendio o distribución de alimentos y bebidas en los establecimientos de venta de los planteles escolares del sistema de educación.

críticos[17]; influye en la percepción de qué tan saludable es un producto[18], es útil para informar la decisión de compra y su impacto en las elecciones de niños y niñas es mayor en comparación con otros sistemas[19]. Recientemente, la OPS ha sistematizado la evidencia y comparado los diferentes modelos de etiquetado, a partir diversos parámetros que son determinantes para medir la efectividad de la medida en relación con la obtención de los objetivos de salud pública y derechos humanos que la sustentan[20].

En Chile, el etiquetado frontal de advertencia de tipo octogonal es ampliamente entendido - con niveles de comprensión superiores al 90%[21]- y ha contruibuido al cambio de hábitos de consumo hacia productos con menos sellos[22]. Asimismo, la compra de productos con sellos ha disminuido considerablemente: presentándose una reducción del 24% en bebidas azucaradas[23], 36% en cereales de desayuno y 17% en postres envasados[24].

---

[17] Rosires Deliza, Marcela de Alcántara, Renata Pereira, Gastón Ares. How do different warning signs compare with the guideline daily amount and traffic-light system? *Food Quality and Preference* (IF 3.684) Pub Date : 2019-10-08 **,** *DOI: 10.1016/j.foodqual.2019.103821*

[18] Arrúa A, Machín L, Curutchet MR, et al. Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: comparison with the Guideline Daily Amount and traffic-light systems. Public Health Nutrition 2017; 20(13): 2308-17.
Ver también: de Morais Sato P, Mais LA, Khandpur N, Ulian MD, Bortoletto Martins AP, Garcia MT, et al .Consumers' opinions on warning labels on food packages: A qualitative study in Brazil. PloS ONE. 2019 14(6):e0218813; Fundación Interamericana del Corazón Argentina. Políticas para promover un etiquetado frontal en alimentos y bebidas: recomendaciones para Argentina. Disponible en: https://www.ficargentina.org/wpcontent/uploads/2019/07/2001_policy_etiquetado.pdf

[19] Arrúa A, Curutchet MR, Rey N, et al. Impact of front-of-pack nutrition information and label design on children's choice of two snack foods: Comparison of warnings and the traffic-light system. Appetite 2017; 116: 139-46

[20] OPS. El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas (2020). Recuperado de: https://iris.paho.org/handle/10665.2/53013

[21] Ministerio de Salud de Chile. (2018). *Informe de evaluación de la implementación de la ley sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad*. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Implementación-Ley-20606-febrero-18-1.pdf

[22] Ministerio de Salud de Chile. (2018). *Informe de evaluación de la implementación de la ley sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad*. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Implementación-Ley-20606-febrero-18-1.pdf. Ver también: Valdebenito Verdugo (, M., Labrín Elgueta, J., León Porath, V., & Fierro Kalbhenn, S. (2017). *Informe de resultados: Descripción de las percepciones y actitudes de los/as consumidores respecto a lasmedidas estatales en el marco de la implementación del Decreto 13/15*. https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/01/Informe-Percepci%C3%B3n-Consumidores-ICEI.pdf

[23] Taillie, L. S., Reyes, M., Colchero, M. A., Popkin, B., & Corvalán, C. (2020). An evaluation of Chile's Law of Food Labeling and Advertising on sugar-sweetened beverage purchases from 2015 to 2017: A before-and-after study. PLoS Medicine, 17(2), e1003015. https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003015

[24] INTA. (2019, junio 25). *A tres años de Ley Etiquetado: Cambio en la composición de productos y en los hábitos de compra*. https://inta.cl/a-tres-anos-de-ley-etiquetado-cambio-en-la-composicion-de-productos-y-en-los-habitos-de-compra/

Ahora bien, es necesario recordar que las medidas de salud pública son compatibles con los los acuerdos firmados en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que reconocen la potestad de los Estados de legislar y tomar las medidas necesarias para proteger la salud y la vida de la población, tal como es el caso de aquellas dirigidas a desincentivar el consumo de productos riesgosos para la salud, como son aquellos con exceso de nutrientes críticos y los productos comestibles ultraprocesados. Así por ejemplo, en el caso de empaquetado genérico de tabaco en Australia, el Grupo de Solución de Diferencias de la OMC[25] consideró que la imposición de advertencias sanitarias no afectaba las importaciones ni limitaba el comercio, y por lo tanto, no violaba los acuerdos comerciales[26].

En conclusión, la adopción de legislación y otro tipo de regulaciones para fomentar entornos alimentarios saludables, incluyendo la adopción de un etiquetado frontal de advertencia, son legítimas y necesarias, en cuanto se dirigien a modificar factores de riesgo de las ENTs asociadas a la alimentación.

Estas medidas, se basan en la mejor evidencia científica libre de conflictos de interés, que muestran su efectividad, y por lo tanto son un imperativo, en cuanto constituyen la materialización del cumplimiento de las obligaciones de los Estados frente a los derechos humanos.

[25] Organización Mundial del Comercio (OMC) (28 de agosto de 2018). Solución de diferencias DS467: Australia — Determinadas medidas relativas a las marcas de fábrica o de comercio, indicaciones geográficas y otras prescripciones de empaquetado genérico aplicables a los productos de tabaco y al empaquetado de esos productos. Recuperado de: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds467_e.htm.

[26] Para un análisis más profundo de la compatibilidad del etiquetado frontal de advertencia con otras áreas del derecho internacional, particularmente económico, ver: Tovar Ramírez A., Ríos B., Barbosa I., Medina - Arellano M. de J., Gutiérrez Rivas R., Serrano Guzmán S., y Cabrera O.A. (2020). Etiquetado frontal de advertencia en productos comestibles. Materialización de obligaciones de los Estados en derechos humanos. Global Center for Legal Innovation on Food Environments - O'Neill Institute, Georgetown University e Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México: Ciudad de México.