



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 07 DE 2016 SENADO.

Por medio de la cual se establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones. (Ley para el consumo informado del azúcar)[1].

Honorable Senador

ÉDINSON DELGADO RUIZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

La ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 07 de 2016

Senado, por medio de la cual se establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones. (Ley para el consumo informado del azúcar) (**Proyecto de ley número 108 de 2016 Cámara desacumulado**).

Respetado señor Presidente:

La presente ponencia se rinde inicialmente con motivo de la designación como ponentes y coordinador, respectivamente, que hiciera la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional el pasado 12 de agosto de 2016 mediante oficio con Radicado **23672** para el Proyecto de ley número 07 de 2016 Senado, *por medio de la cual se establecen normas sobre la información nutricional, el etiquetado de las bebidas azucaradas y se dictan otras disposiciones. (Ley para el consumo informado del azúcar)*. Dicha iniciativa comenzó en el Senado por la radicación el 20 de julio de 2016 que hicieron las honorables Senadoras Maritza Martínez Aristizábal (Partido de la U), Daira Galvis Méndez (Partido Cambio Radical) y Nohora García Burgos (Partido Conservador) como consta en **Gaceta del Congreso** número 544 de 2016.

Seguidamente, mediante Oficio número 26428 de 6 de septiembre de la presente anualidad nos fue comunicada la aplicación del artículo 152 de la Ley 5ª de 1992 y en consecuencia, la decisión de acumulación con el Proyecto de ley número 108 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades crónicas no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones*. Dicha iniciativa tuvo origen en la Cámara de Representantes por la radicación que hiciera el honorable Representante Óscar Ospina Quintero (Partido Alianza Verde) el 17 de agosto de 2016 como consta en la **Gaceta del Congreso** número 631 de 2016.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

De igual manera, y debido al retiro del Proyecto de ley número 108 de 2016 proveniente de la Cámara de Representantes por iniciativa del honorable Representante doctor Óscar Ospina Quintero, encontrándose pendiente rendir informe de ponencia para primer debate, se desacumuló la referida iniciativa del Proyecto de ley número 07 de 2016 de origen senatorial. Esto como consta en Oficio número 33498 del 11 de noviembre de 2016, destinado a los señores ponentes notificado a esta Coordinación el 16 del mismo mes y anualidad.

Antes de rendir el presente informe, es pertinente indicar que se realizaron dos reuniones de estudio, fruto de lo cual se dio la espera para que el Ministerio de Salud y Protección Social allegara concepto sobre el particular, el cual fue conocido el 9 de diciembre de 2016.

Bajo el anterior contexto, pasamos a desarrollar el siguiente contenido:

1. Referencia al contenido del Proyecto de ley número 07 de 2016 Senado, identificación de disposiciones especiales, creación de obligaciones, asignación de competencias.

2. Justificación de la ponencia.

3. Referencia al concepto del Ministerio de Salud del 9 de diciembre de 2016 Radicado 201611402228561.

4. Proposición final

DESARROLLO

1. Referencia al contenido del Proyecto de ley número 07 de 2016 Senado, identificación de disposiciones especiales, creación de obligaciones, asignación de competencias.

¿ **Objetivo CENTRAL y COMÚN** en el proyecto de ley es la inclusión de frases de información: ¿advertencia de riesgo¿ o ¿advertencia sanitaria¿, tanto en productos como en la publicidad de productos de bebidas azucaradas y procesados ¿¿snacks¿¿, presentes en los siguientes artículos de los cuales se hace una referencia de contenido:

Artículos Proyecto de ley número 07
Artículos 3° y 4° frase de advertencia en productos y publicidad que relacione el consumo de bebidas con riesgo para la salud.
Artículo 6° obliga a incluir información sobre contenido de azúcar en gramos y porcentaje.



¿ El proyecto de ley propone disposiciones especiales que se orientan a determinar niveles aceptables de consumo o ingesta de los productos regulados, y transformar las condiciones de los productos incluyendo su eliminación:

Artículos Proyecto de ley número 07
Artículo 5 ° establece un máximo de 10% de la ingesta de calorías (50 gramos) en la dieta diaria.

¿ El proyecto de ley contiene acciones gubernamentales, asignación de competencias, vigencias y aplicabilidad:

Artículos Proyecto de ley número 07
Artículo 3° y artículo 4° Minsalud diseñará frases de advertencia con rotación anual.
Artículo 5° Minsalud variará el porcentaje recomendado de ingesta calórica y de azúcar.
Artículo 8° otorga 3 meses al Gobierno nacional para la reglamentación y un período de transición (no señala de cuánto) para que pequeños y medianos productores se adecúen.
Artículo 9° concede seis meses después de los tres meses de reglamentación para aplicación total de las medidas.

2. Justificación de la ponencia

Después del ejercicio anterior, es necesario abordar el contexto de las disposiciones y por tanto, es preciso retomar las motivaciones del Proyecto de ley número 07 de 2016 Senado, de la siguiente manera:

El Proyecto de ley número 07 de 2016 Senado expresa el ánimo de buscar la *¿configuración de una política pública en materia de salud, que permita brindar a los consumidores elementos de juicio que redunden en una mejora sustancial en la información que reciben al momento de adquirir productos con azúcar ¿particularmente bebidas azucaradas¿¿.*

La transcripción textual de la motivación del proyecto de ley permite entender que el propósito es procurar una **información con miras a la prevención** del consumo de bebidas o alimentos con



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

contenido calórico, bajo la premisa de que estos productos se constituyen en causa relación directa de las Enfermedades Crónicas No Trasmisibles (ETCN)^{1[1][2]}.

Esta relación y las medidas propuestas ¿que se orientan a la ¿advertencia¿¿ crean la necesidad de considerar dos ámbitos de reflexión: **a)** La innegable necesidad de procurar el fortalecimiento del consumo informado de todo producto (no solo de los que son objeto del presente documento) y del fomento de acciones en bien de la salud pública e individual; **b)** La necesidad de revisar si la adopción de una política de ¿advertencia sanitaria¿ o que alerte sobre el consumo de los productos objeto de este debate, tal como hoy existe para las bebidas alcohólicas o el tabaco y sus derivados, considerados nocivos para la salud^{2[2][3]}. Esta apreciación es referida en el concepto del Ministerio de Salud, expresamente así: *¿Con base en lo anterior, vale decir, los efectos de esta clase de bebidas y la capacidad regulatoria del Estado en la materia, se considera que el planteamiento general del proyecto, en el sentido de establecer unas frases de advertencia e incluirlas en las estrategias publicitarias constituyen decisiones que se orientan a la protección, **muy similar a lo acontecido con el tabaco y los lineamientos desarrollados en el convenio marco sobre este producto¿.***

En ese orden de ideas, para adelantar la ponencia se realizó una búsqueda que permitiera conocer la existencia o ausencia de respaldo jurídico de estos propósitos (establecimiento de deberes/reconocimiento de derechos/asignación de competencias) en nuestro ordenamiento jurídico sobre el particular:

¿ La política actual sobre consumo informado, autorregulación, restricción, prohibición y sanciones para la producción, procesamiento, publicidad, promoción de productos empaquetados conocidos como bebidas azucaradas y ¿snacks¿.

¿ La necesidad de adopción de medidas legales de advertencia sanitaria por la inminencia del riesgo para la salud; eficacia de sus efectos en el fomento de hábitos de vida saludable y los resultados sobre la promoción y prevención de las enfermedades crónicas no transmisibles.

¿ Entre la regulación externa o la autorregulación Sociedad de ¿prevención de la enfermedad¿ o Sociedad de ¿promoción de la salud¿ según la política de alimentos y consumo informado adoptado en Colombia.

^{1[1][2]} Entendiendo por ECNT alcoholismo y las enfermedades que se derivan de este: obesidad, diabetes, hipertensión, cáncer de pulmón, EPOC, cáncer de seno, lesiones y accidentes, enfermedades cardiovasculares. Tomado de: <https://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/Enfermedades-no-transmisibles.aspx>

^{2[2][3]} Los artículos 3°, 4° y 6° del PL 07/2016 (Senado) concentra su objeto en estas medidas.



Abordamos los tres puntos de la siguiente manera:

¿ La política actual sobre consumo informado, autorregulación, restricción, prohibición y sanciones para la producción, procesamiento, publicidad, promoción de productos empaquetados conocidos como bebidas azucaradas y ¿snacks¿:

¿ En Colombia contamos con disposiciones normativas desde el año 1984 hasta la más reciente que data **de agosto del presente año.**

¿ Por su carácter técnico especializado y debido a que la materia que regula hace parte del avance científico académico (medicina, nutrición y la gestión de calidad) las normas sobre información nutricional, etiquetado, rotulado y advertencia se han adoptado a nivel reglamentario, acogiendo las normas técnicas colombianas e internacionales, dirigiéndose primordialmente a la seguridad en el consumo de alimentos, el fomento de la salud ¿desde la órbita colectiva e individual¿. Veamos:

En el año de 1984 se inicia la regulación técnica aplicada al rotulado, información nutricional de alimentos conteniendo dentro de ellas las limitantes y/o prohibiciones sobre consumo y promoción, tanto por parte del Ministerio de Salud en ejercicio de su labor de orientador de la política de salud^{3[3][4]} como de los organismos técnicos ¿incluso internacionales¿ sobre la misma materia. Estas directrices han orientado también la producción de normas reglamentarias expedidas por parte del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima); la Superintendencia Nacional de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) hasta el año 2016, esta es la trazabilidad:

¿ Resolución número 17855 de 1984, por medio de la cual el Ministerio de Salud *¿establece las recomendaciones **de consumo** diario de calorías y nutrientes¿.*

¿ Seguido de una actualización a través de la Resolución número 2387 de 1999 en Colombia (Ministerio de Salud) se acogió la Norma Técnica Colombiana NTC 512-1^{4[4][5]} (actualmente 4a. actualización) sobre rotulado y publicidad de alimentos envasados incluyendo los alimentos dietéticos desde la norma técnica y en la cual se dan parámetros a la Industria para hacer declaraciones nutricionales y de salud de sus productos.

¿ Resolución número 1893 de 2001 (Ministerio de Salud) sobre Incentivos^{5[5][6]} Promocionales en Alimentos cuando estos entran en contacto directo con estos.

^{3[3][4]} El Decreto-ley 4107 de 2011.

^{4[4][5]} Icontec. Industrias Alimentarias. Rotulado o etiquetado. Parte 2: rotulado nutricional de alimentos envasados.

^{5[5][6]} ¿Entendiendo por Incentivo: Objeto, elemento, componente o pieza, ajeno al alimento pero en contacto directo con este, incluidos los adhesivos, láminas, stickers, sistemas de impresión, marcado o grabado en la



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Las normas técnicas se emiten por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, ICONTEC, el cual como Organismo Nacional de Normalización - Decreto 2269 de 1993 ¿ brinda el soporte y desarrollo precisamente al productor y protección al consumidor. Así, ICONTEC colabora con el sector gubernamental y el sector privado del país para lograr ventajas competitivas en los mercados interno y externo.

Ello en atención a la Decisión No. 562 de la Comunidad Andina de Naciones ¿de la cual hace parte Colombia¿ en la cual se dispuso la expedición de reglamentos técnicos para consumo informado. La citada Decisión indica que este debe ser aprobado por una institución reconocida que prevea, para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. Pudiendo incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.

Es de indicar que la Norma Técnica Colombiana NTC 512-1 parte del conocido *Codex Alimentarium*, es decir, del ¿Código Alimentario¿ establecido por la FAO y la Organización Mundial de la Salud desde 1963 con miras a que la elaboración de normas alimentarias internacionales se armonicen con aquellas normas que protegen la salud de los consumidores y fomentan prácticas leales en el comercio de los alimentos ^{6[6][7]}Y por tanto, contiene las previsiones de información nutricional, cantidad, peso (porcentaje y en valores) de los productos envasados actualizado.

De igual manera, la norma técnica NTC 512-1 acoge las recomendaciones de la FDA (U.S. Food & Drug Administration) que son parámetros internacionales de aplicabilidad en Estados Unidos y América Latina^{7[7][8]} para la previsión del rotulado y etiquetado.

¿Las normas del Codex garantizan que los alimentos sean saludables y puedan comercializarse. Los 188 miembros del Codex han negociado recomendaciones con fundamento científico en todos los ámbitos relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos: higiene de los alimentos; límites máximos para aditivos alimentarios, residuos de plaguicidas y medicamentos veterinarios; y límites máximos y códigos para la prevención de la contaminación química y microbiológica. Los textos del Codex sobre inocuidad de los alimentos son una referencia en la solución de diferencias comerciales de la OMC ¿ .

superficie interna del empaque, que tenga por finalidad promover o inducir la adquisición del producto alimenticio¿.

^{6[6][7]} Tomado el 5 de octubre de 2016 en: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-home/es/>.

^{7[7][8]} *Ibídem*.



Como se puede observar, el año 2003 fue significativo pues fue expedida la Decisión número 562 del 26 de junio donde la Comunidad Andina de Naciones impartió **¿Directrices para la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos en los países miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario¿** entendiéndose por tales, las disposiciones reglamentarias obligatorias (gubernamentales) que los Estados Miembros ¿de los cuales Colombia hace parte¿ acogen a fin de que la industria de productos que por su procesamiento, y métodos de producción tienen características (composición) que deben regularse. Por ello, las directrices expresamente se orientan en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción.

En la citada Decisión Andina (artículos 1º y 6º) expresa que los Estados Miembros están comprometidos con la intención de armonizar sus reglamentos técnicos con las directrices de la Organización Mundial del Comercio de conformidad con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. El artículo expresa:

¿Artículo 1º. La presente Decisión tiene por objetivo establecer requisitos y procedimientos para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos al interior de los Países Miembros y a nivel comunitario, a fin de evitar que estos se constituyan en obstáculos técnicos innecesarios al comercio intrasubregional.

¿

Artículo 6º. *Los Reglamentos Técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo, eligiendo entre las opciones posibles aquellas que generen menores costos de implementación y cumplimiento para los usuarios y para el comercio intrasubregional¿. (Subrayas fuera del texto).*

Esto es de la mayor importancia, si se tiene en cuenta que de esta norma en adelante la Comunidad Andina fija políticas comunes de prevención ¿sobre las personas que están autorizadas o son competentes para emitir la normatividad, por el impacto en el comercio común y también sobre la razonabilidad de las medidas¿; así la norma y el razonamiento buscan condiciones que propicien:

- a) Medidas que no existan en el orden jurídico y que por tanto, deban ser adoptadas.
- b) Que en caso de que existan, sea necesaria su adopción con rango legal.
- c) Que en caso de no existir o existiendo, sean razonables y ¿no restrinjan el comercio más de lo necesario¿ con el ¿mínimo de costo en su implementación y cumplimiento¿ para los destinatarios esto es, los consumidores, usuario y comercio inmediato y mediato, como es la **d e c i s i ó n i n t e r n a c i o n a l a n d i n a .**

d) Que en observancia al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio debe estimarse si es necesario el proceso de consulta ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), contemplado en los artículos 2.9.2 y 5.6.2 del Acuerdo OTC, ni el señalado en el literal b del numeral 5 del anexo 8 del Acuerdo MSF. (Ley 170 de 1994).

Continuando con la referencia normativa y cronológica existente, encontramos:

¿ La **Resolución número 2652 de 2004**^{8[8][9]} (Ministerio de Protección Social) que con base en la Norma Técnica NTC 512-1 adoptó el *Reglamento Técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano*. Dicho de paso, esta resolución parte de la Decisión número 562 de 2003 de la CAN.

¿ La **Resolución número 5109 de 2005**, por medio de la cual el citado Reglamento Técnico surtió su actualización y mejora.

¿ La **Resolución número 684 de 2012**, la cual adoptó el protocolo para la aprobación de nuevas declaraciones de propiedades de salud de los alimentos.

¿ Por otro lado, el Departamento Nacional de Planeación mediante **Conpes DNP 113 de 2008** aprobó la **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN)** fijando como estrategia para el abordaje de la problemática en torno a la seguridad alimentaria y nutricional, la actualización y difusión permanente de orientaciones alimentarias y nutricionales, tales como las recomendaciones de energía y nutrientes para la población colombiana.

¿ La **Resolución número 1841 de 2013 (Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021)** emitida con el propósito de fijar lineamientos sobre la dimensión de seguridad alimentaria y nutricional ¿marco técnico¿ fijando metas del componente de consumo y aprovechamiento biológico de alimentos a fin de lograr que la población colombiana consuma una alimentación completa, equilibrada, suficiente y adecuada. Definición de líneas de política, promoción y protección de la salud - nutrición y el fomento de estilos de vida saludable, el aseguramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos, el desarrollo científico y tecnológico de los cinco ejes de la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo de las capacidades, potencialidades y competencias humanas.

^{8[8][9]} Los 6 numerales del artículo 5° de la Resolución número 2652 de 2004 precisa características definidas y técnicas del rotulado de alimentos como: nombre del alimento, lista de ingredientes, nombres genéricos correspondientes a ingredientes, contenido neto y peso escurrido, nombre y dirección, país de origen, identificación del lote, marcado de la fecha e instrucciones para la conservación, instrucciones para uso, registro sanitario, etiquetado cuantitativo de ingredientes, etc.



¿ Finalmente, encontramos la **Resolución número 3803 del 22 de agosto de 2016** del Ministerio de Salud y Protección Social, *¿por medio de la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones¿*, en la cual se encuentran considerados los conceptos técnicos, tablas de valoración porcentual y peso de ingesta de alimentos, recomendación de ingesta^{9[9][10]} - valores de referencia, fuentes de información científica, tablas sobre grupo poblacional, períodos de vida y grupos etarios, a fin de identificar las necesidades nutricionales particulares, incluso por su ocupación o condición, esto es, lactantes, escolares, adultos mayores, etc.

Se resalta la referencia de valor nutricional e ingesta diaria de calorías, toda vez que el artículo 6° del Proyecto de ley número 07 de 2016 prevé como obligación, incluir en la información nutricional el Valor Diario de Azúcar en Alimentos.

Para el análisis que concierne al debate, es pertinente indicar que las normas relacionadas y los estudios citados no prevén o recomiendan expresamente normativas de **¿prohibición¿** o **¿expresa advertencia sanitaria¿**.

Este punto ¿no existencia de recomendación expresa para adopción de medidas **¿de prohibición o expresa advertencia sanitaria¿** pues el proyecto de ley ¿Proyecto de ley número 07 de 2016¿ propone la obligación de un **recuadro adicional** al que existe hoy de información nutricional para que todo empaquetado contenga **una frase o distintivo de advertencia** con especificaciones establecidas y similares a las que existen en los productos como el cigarrillo y derivados del tabaco o nicotina, o para las bebidas embriagantes.

Por otro lado, se propone la inclusión de la información sobre porcentaje de valor diario, obligación que existe actualmente y es exigible en nuestro orden jurídico mediante la Resolución 288 de 2008 del (otrora Ministerio de Protección Social y actualmente Ministerio de Salud y Protección Social) de **¿Reglamento Técnico sobre Requisitos de Rotulado o Etiquetado Nutricional que deben cumplir los Alimentos envasados para consumo humano¿**, que en su artículo 9° reglamenta el aspecto técnico y valorativo, el porcentaje de valores diarios (%VD) por porción de alimento sobre colesterol y sodio (declaración), igualmente el %VD sobre cantidad de vitaminas y minerales; así como da los lineamientos para la información sobre porcentaje de valor diario de

^{9[9][10]} En el Anexo Técnico de la Resolución número 3803 de 2016 en el numeral 3./ 3.4 se establecen recomendaciones sobre la ingesta de carbohidratos que en lo pertinente indica: ¿Azúcares libres: Se adopta un valor guía de ingesta de azúcares libres para la población colombiana correspondiente al 10% del Requerimiento Promedio de Energía por grupo de edad y género. Nota: Las recomendaciones que se establecen de azúcares libres no se aplican al consumo de azúcares intrínsecos presentes en las frutas y verduras frescas¿.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

proteína, grasa total, grasa saturada, carbohidratos y fibra dietaria. Es decir, reglamenta la cantidad de energía y nutrientes. Es relevante indicar que la regulación que hiciera la citada Resolución número 288 de 2008 sobre carbohidratos vincula la información sobre azúcares no solamente simples sino complejos, debido a que estos ¿los azúcares? pertenecen al grupo de los carbohidratos.

Lo anterior aunando a que el Ministerio de Salud y Protección Social en su concepto del 8 de noviembre de la presente anualidad ha anunciado la actualización de las normas técnicas de etiquetado. Así lo menciona:

¿Resolución número 333 de 2011, por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado nutricional que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano. Actualmente se encuentra en revisión por la emisión de la Resolución número 3803 del 2016, lo que implica adaptar el rotulado a las recomendaciones de ingesta de energía y nutrientes para la población colombiana y revisando todos los capítulos de la norma.

Construcción de la normatividad que establece el etiquetado frontal de advertencia.

Avances para el etiquetado frontal de advertencia a través del acompañamiento al desarrollo del Estudio del Instituto Nacional de Salud (INS) sobre conocimientos, percepciones, comprensión y uso de formatos de etiquetado nutricional en las elecciones de alimentos de consumidores en hogares de Colombia (2016).

Teniendo en cuenta que estas medidas provienen del trabajo y concepto de las ciencias o escuela de conocimiento que se ocupa de esta materia, es aconsejable proseguir con el comportamiento de los países de la comunidad andina los cuales recomiendan la previsión reglamentaria que permita actualización permanente, en lugar de las previsiones legales cuya modificación o actualización por su trámite, no sería tan expedito.

En este acápite es pertinente señalar que en respuesta a proposición de control político del 8 de noviembre de 2016, el Ministerio de Salud de manera pertinente remite al contenido de la Ley 1355 de 2008 ***¿por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención?*** como la previsión legal que orienta y siguen orientando los planes y logros para la prevención de la obesidad y enfermedades crónicas no transmisibles. En lo pertinente, el concepto indica:

iii) Regulación y promoción de la actividad física en entornos de vida cotidiana.< o:p>

Línea de Acción Estratégica 3: Medidas regulatorias



i) Impuestos saludables. x Impuesto a las bebidas azucaradas. Documento técnico y propuesta enviada a la Comisión de Expertos de la Reforma Tributaria y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ii) Etiquetado nutricional y rotulado frontal de advertencia. (Ley 1355 del 2009).

iii) Reglamentación de alimentación saludable en entornos de vida cotidiana. (Ley 1355 del 2009).

iv) Reglamentación de la publicidad, promoción y patrocinio de alimentos. (Ley 1355 del 2009).

¿ Las acciones que están planteadas, deben desarrollarse de manera complementaria, a las especificadas en la Ley 1355 del 2009, las cuales son detalladas en el punto 11, de este documento.

Al respecto el numeral 11 del concepto indica que para grasas trans, se cuenta con normas que fijan plazos de adecuación a la industria así:

¿Resolución número 2508 de 2012 modificada por la Resolución número 544 de 2013, que modifica el plazo que tienen las industrias para ajustar sus productos a los requisitos técnicos establecidos en la Resolución número 2508.

En cuanto a grasas saturadas, el Ministerio de Salud informa:

Plan para la reducción del consumo de grasas trans y saturadas (Construido y validado durante el 2016, para ser ejecutado a partir de 2017).

Sobre la iniciativa legal el concepto del Ministerio de Salud del pasado 9 de diciembre corrobora lo referido así:

¿Sin duda, es función de los gobiernos facilitar la información correcta y equilibrada al consumidor. De ahí que la propuesta sea positiva al considerar el derecho del consumidor a recibir una información exacta, estandarizada y comprensible sobre el contenido de los productos alimenticios, que les permita adoptar decisiones saludables. Sin embargo, la contribución del proyecto tendiente a disminuir los factores de riesgo, como el sobrepeso y la obesidad en tanto determinantes para la incidencia de enfermedades crónicas no trasmisibles, es limitada, más aún cuando el nexo que existe entre el régimen alimentario y la enfermedad tiene un marco etiológico amplio¿.

a) De la necesidad de adopción de medidas legales de advertencia sanitaria; eficacia de sus efectos en el fomento de hábitos de vida saludable y los resultados sobre la promoción y prevención de las enfermedades crónicas no trasmisibles:

Debido a que las medidas particulares y concretas expresadas por ambos proyectos de ley se enmarcan dentro de un objeto o motivación principal, sea lo primero referirlos para el contexto necesario:



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

i) El Proyecto de ley número 07 de 2016 en su motivación se basa en la existencia *¿de nexo directo entre una ingesta elevada de azúcares libres con un incremento sustancial en el riesgo de padecer condiciones médicas como lo son el sobrepeso y la obesidad¿*. Entendiendo por *¿azúcar libre¿* todo monosacáridos y disacáridos añadidos a los alimentos por el fabricante, el cocinero o el consumidor, *más los azúcares naturalmente presentes en la miel, los jarabes y los jugos de frutas*^{10[10][11]}.

Por lo que expresa sus propósitos principales y consecuenciales, así:

¿ el establecimiento de normas sobre la información nutricional de los productos con contenido de azúcares libres¿.

¿ ¿crear condiciones especiales sobre el etiquetado y la publicidad de las bebidas azucaradas¿.

¿ ¿que se otorgue a los consumidores las herramientas suficientes para formar su criterio sobre los efectos del consumo de alimentos con alto contenido de azúcar¿.

¿ ¿los efectos entre otros son, la contribución a la concreción de factores de riesgo, como el sobrepeso y la obesidad, los cuales se han constituido como factores de riesgo determinantes para la generación de Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ENT)¿.

Como expresión material de lo anterior, presenta los artículos 3°, 4° y 6° los cuales *¿por ley¿* buscan el establecimiento de un etiquetado adicional de *¿advertencia¿* en el cual se expresen los *¿riesgos para la salud en los que se incurren por el consumo de bebidas azucaradas, haciendo énfasis en su relación con la configuración de condiciones médicas y factores de riesgo, como el sobrepeso y la obesidad, y de las patologías prevenibles y no transmisibles asociadas a estos estados que incluyan, entre otras, las contempladas en el artículo 1° de la Ley 1355 de 2009¿*. De igual manera el artículo 4°, trae similares condiciones de *¿advertencia¿* en la publicidad. (Ver numerales 1 al 7 del párrafo 2° del artículo 3° del Proyecto de ley número 07 de 2016 y párrafo 1° artículo 4° del Proyecto de ley número 07 de 2016).

Es de la mayor relevancia para la ponencia, revisar la razonabilidad de la medida de *¿alerta¿* o *¿advertencia sanitaria¿* sobre la base de la conexión directa referida entre la ingesta de alimentos empacados o envasados (bebidas calóricas/snacks) con las enfermedades crónicas no transmisibles, pues de ello se deriva el apoyo a una individualización de *¿advertencia sanitaria¿* en cada producto, tal como hoy existe con los cigarrillos y licor. Estos últimos casos en los cuales se ha determinado los efectos nocivos cualquiera sea su cantidad pues la alteración en el sistema nervioso es evidente y por tanto, requieren de la advertencia.

^{10[10][11]} Cita tomada del Proyecto de ley número 07 de 2016 página 3.



En este orden de ideas, pertinente es retomar una de las fuentes referidas en los proyectos de ley como es el texto de Consulta Mixta de Expertos OMS/FAO (serie de informes técnicos 916) denominado ¿DIETA, NUTRICIÓN Y PREVENCIÓN DE ENFERMEDADES CRÓNICAS¿ de 2003, que contiene la opinión de los expertos consultados^{11[11][12]}.

En este documento ¿de todo valor científico y considerado para esta ponencia como quiera que es fuente autorizada del autor¿ se aprecia cómo la Comisión Mixtos de Expertos aborda el problema de la nutrición y de la prevención de enfermedades crónicas, desde los factores o ¿determinantes de salud¿ ¿indicando¿ que los cambios alimentarios adversos hacen parte de los factores de obesidad, aumento de peso que generan el desarrollo de enfermedades como la diabetes y enfermedades cardiovasculares.

La consulta referida resume de la siguiente manera el cuadro de evidencia y sus grados de relación donde se puede apreciar la relación entre actividad física regular e ingesta alimenticia para el control de la obesidad y el aumento de peso. Es de indicar que los estudios se basan en su mayoría en la población estadounidense:

CONSULTAR DOCUMENTO EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

En el aparte explicativo del informe se aprecia la consideración de los factores, en los cuales la ¿dieta¿ con mayor densidad energética está relacionada como factor cuando está en correlación con una actividad física baja o el estilo de vida es sedentario:

¿La transición nutricional se caracteriza por cambios tanto cuantitativos como cualitativos de la dieta. Los cambios alimentarios adversos incluyen una dieta con mayor densidad energética, lo que significa más grasa y más azúcar añadido en los alimentos, una mayor ingesta de grasas saturadas (principalmente de origen animal) unida a una disminución de la ingesta de carbohidratos complejos y de fibra, y una reducción del consumo de frutas y verduras (1). Estos cambios alimentarios se

^{11[11][12]} Es relevante el llamado acerca del alcance consignado en el Informe: ¿En la Serie de Informes Técnicos de la OMS se presentan las observaciones de diversos grupos internacionales de expertos que asesoran a la OMS proporcionándole la información científica y técnica más reciente sobre una amplia gama de temas médicos y de salud pública. Los miembros de esos grupos de expertos, que no son remunerados por dicha tarea, actúan a título personal y no como representantes de gobiernos o de otros organismos, y sus opiniones no reflejan necesariamente las decisiones o políticas de la OMS¿.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

combinan con cambios del modo de vida que reflejan una reducción de la actividad física en el trabajo y durante el tiempo de ocio (2). Sin embargo, al mismo tiempo los países pobres siguen sufriendo una escasez de alimentos y una insuficiencia de nutrientes¿.

Tal vez esto sugiera que ¿con independencia del enfoque que se asuma¿ esto es, si el tema se abordase desde la causalidad definiendo el diagnóstico de las causas y de la enfermedad; o, si se abordase ¿como creemos que debe ser¿ desde un enfoque de promoción de la salud orientado a fortalecer medios efectivos para mejorar los estilos de vida saludable de prevención de la enfermedad y promoción de la salud, necesario es concluir, que las medidas de *¿alerta sanitaria¿* o incluso de *¿eliminación¿* o *¿prohibición¿* como lo sugiere el PL 07/2016 pueden no ser necesariamente determinante para la disminución de la enfermedad crónica no trasmisible, y por el contrario, causarían graves obstáculos a la producción y comercio de alimentos con registro sanitario e información nutricional considerada como adecuada y técnica, lo que sería una medida excesivas o desproporcionada.

Lo anterior, máxime cuando el consumo de cualquier alimento en condiciones desproporcionadas bien podría generar la extensión de una *¿alerta sanitaria¿* por su alto contenido calórico, *verbi gracia* el arroz, la panela, el azúcar y en general, los alimentos de la canasta familiar colombiana que cuenta con alto, medio o bajo procesamiento y, que al ser consumidos sin el debido gasto energético de actividad física, ocasionan la acumulación de grasas, el aumento de peso y enfermedades asociadas, que afectan la salud.

Resaltamos esta idea, ya que se puede apreciar que en los documentos consultados, el común denominador o verbo rector a revisar es el *¿consumo¿* por lo cual, es prolífica nuestra normatividad técnica y los compromisos de la industria productora de estos alimentos. Este tema nos lleva a desarrollar el tercer punto de justificación de la presente ponencia, así:

Finalmente, queremos resaltar que en el pluricitado concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, se indica que entratándose de las medidas de Etiquetado, se dice:

¿Resolución número 333 de 2011, por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado nutricional que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano. Actualmente se encuentra en revisión por la emisión de la Resolución número 3803 del 2016, lo que implica adaptar el rotulado a las recomendaciones de ingesta de energía y nutrientes para la población colombiana y revisando todos los capítulos de la norma.

Construcción de la normatividad que establece el etiquetado frontal de advertencia. Avances para el etiquetado frontal de advertencia a través del acompañamiento al desarrollo del Estudio del Instituto Nacional de Salud (INS) sobre conocimientos, percepciones, comprensión y uso de formatos



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

de etiquetado nutricional en las elecciones de alimentos de consumidores en hogares de Colombia (2016).

b) Entre la regulación externa o la autorregulación. De una sociedad de ¿prevención¿ a una sociedad de ¿promoción de la salud¿ según la política de alimentos y consumo informado adoptado en Colombia.

Esta idea es crucial para la orientación de la presente ponencia pues de la revisión normativa adelantada en el literal a), se puede evidenciar que Colombia ha acogido un modelo mixto entre regulación técnica y diálogo con la industria para la autorregulación y el apoyo bajo el postulado de la *¿responsabilidad social empresarial¿*, tal como lo prevé la recomendación de la Comisión de Expertos referida. En lo pertinente, los expertos indican:

¿Los criterios generales para un diálogo con la industria alimentaria se resumen en lo siguiente: menos grasas saturadas; más frutas y verduras; etiquetado eficiente de los alimentos; e incentivos para la comercialización y producción de alimentos más saludables. Al trabajar con colaboradores de las empresas de publicidad, los medios de difusión y el mundo del espectáculo, es preciso resaltar la importancia de los mensajes claros y no ambiguos dirigidos a los niños y los jóvenes. La ¿alfabetización¿ mundial en salud y nutrición exige un gran aumento de la atención y los recursos¿. (Subrayas y cursiva fuera del texto)^{12[12][13]}.

Ello debido a que actualmente en Colombia, existen y se están aplicando las medidas de prevención, regulación y promoción de la salud, mediante:

¿ Información Nutricional y etiquetado: Resolución número 2652 de 2004 (Norma Técnica 512-1 *Reglamento Técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano* donde se dan parámetros a la industria para las declaraciones nutricionales y de salud de productos. Deber de información sobre el porcentaje de valor nutricional diario (%VD).

¿ Limitación a los incentivos y promocionales vinculados al producto como muñecos, tatuajes, etc.: Resolución número 1893 de 2001.

¿ Recomendaciones de energía y nutrientes a la población colombiana: CONPES 113 de 2008 y RIEN y Resolución número 3803 del 22 de agosto de 2016 *¿por medio de la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones¿.*

^{12[12][13]} *Ibídem.*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

¿ **Declaraciones y definición de políticas de salud pública contra la obesidad**^{13[13][14]}: Desde la Ley 1355 de 2009, *¿por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención¿*. Con lo cual, la obesidad viene siendo considerada de interés público dando el piso jurídico para el desarrollo de campañas, medidas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, política de accesibilidad a tratamientos y procedimientos en salud, y fomento de entornos saludables.

¿ **Medidas para el favorecimiento de la producción y compra de alimentos saludables.**

¿ **Medidas para la construcción de equipamiento urbano que favorezca entornos saludables.**

Dentro de este marco de regulación autónoma bajo la orientación técnica del Estado el cual nos parece suficiente no solo por el medio técnico utilizado *¿normativa reglamentaria¿* sino por el proceso que se surtió el cual surge del trabajo conjunto con la Industria, se destaca la **Declaración de la Industria Productora de Bebidas y Alimentos** que en mes de mayo de la presente anualidad informó a la opinión pública, la emisión de medidas de autorregulación y la implementación de un nuevo rotulado e información nutricional, que contiene:

¿ Modificación de todas las etiquetas de las bebidas no alcohólicas con miras a la actualización de la información nutricional relevante y el porcentaje que representa la porción.

¿ Estándar nacional e internacional para el porcentaje valor diario y bajo el sistema de datos factuales.

Estas manifestaciones, aunado con la existencia de un Código de Autorregulación Publicitaria^{14[14][15]} que se orienta hacia la coordinación con la normatividad técnica la consideramos el camino ajustado para una regulación limitante o restringida. Invitando al fortalecimiento de las

^{13[13][14]} Por otra parte la Industria ha acogido el Sistema GDA CDO/GDA son las siglas correspondientes a Cantidades Diarias Orientativas (el equivalente en inglés a Guideline Daily Amount) e indican la cantidad de energía (Calorías) y determinados nutrientes (grasas, grasas saturadas, sodio/sal y azúcares) que aporta una ración de un determinado alimento o bebida con respecto a las necesidades diarias.

Tienen como valores de referencia las cantidades recomendadas por expertos y respaldadas por la EFSA (European Food Safety Authority) y otras autoridades nacionales e internacionales como Eurodiet, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, el Comité sobre Aspectos Médicos en Política Alimentaria, y el Consejo de Salud de los Países Bajos. Estos valores se calculan a partir de las necesidades medias estimadas de la población y toman en consideración los niveles actuales de actividad física y estilo de vida de una mujer media.

Tomado de: <http://www.fundacionalimentum.org/centro-referencia-cdogda/que-significa-cdogda>
^{14[14][15]} <http://www.ucepcol.com/codigoautorregulacion>



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

medidas de la Ley 1355 que desde el año **2009** para la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades como la diabetes, enfermedades cardiovasculares (ECNT) que en muchos casos tiene asociación directa con la dieta.

3. Referencia al concepto del Ministerio de Salud del 9 de diciembre de 2016 Radicado número 201611402228561

En atención a la importancia de la visión técnica, los ponentes solicitaron concepto del Ministerio de Salud quien mediante documento con Radicado número 201611402228561, se pronunció.

Resaltamos la importancia de la valoración de varios factores que inciden en la salud humana, expresada así:

*¿Los problemas nutricionales causados por una dieta inadecuada pueden ser de muchos tipos? ¿ En Colombia, la malnutrición ha venido adquiriendo relevancia debido a que las transformaciones económicas, sociales y demográficas ha generado una marcada modificación de los patrones alimentarios, reflejada en **su mayoría en la sustitución de alimentos naturales y la pérdida de la cocina tradicional**, la reducción significativa de consumo de frutas y verduras y la adquisición ¿ consumo de alimentos elaborados con alto contenido de azúcares, grasas y perseverantes^{15[15][16]} (sic)¿.*

Situación en la cual esta ponencia se encuentra en total consonancia.

Sin embargo, se resalta la conclusión de la cartera ministerial en lo que corresponde a la iniciativa legal, puesto que se orienta a referir aspectos técnicos que hacen necesario revisar la viabilidad del proyecto así:

¿Conclusión. Si bien se considera que el proyecto contiene un avance, se encuentran ciertos aspectos que afectan su conveniencia y, algunos de ellos, son inconstitucionales. Se propone, así mismo, una regulación más integral de la materia¿.

Dicha conclusión, deviene de la apreciación del articulado propuesto, del cual se resalta:

¿ Considera que el objeto de proyecto generaría la omisión legislativa no apropiada. Pide la ampliación del objeto: *¿se podría colegir que, frente a ciertos productos que se excluyen se produce omisión legislativa relativa susceptible de ser declarada inconstitucional.*

¿ Considera que al referir definiciones desde la ley se cae en el desuso o desactualización, sobre ello indica: *¿no resulta deseable que en la ley se adopten tales nociones pues quedarían pétreas frente a la posibilidad de la adaptación de esta clase de temas. Ello no significa que no existan; de lo*

^{15[15][16]} Puede ser posible que quiso decirse ¿preservantes¿.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

que se trata es que las mismas tengan referentes claramente adaptables a nivel netamente reglamentario¿.

¿ Considera que las medidas de rotulado son técnicas y de competencia del Gobierno: *¿Se tiene que los aspectos técnicos deben ser definidos por la autoridad sanitaria, siendo esta la que determine el tamaño, la proporción, características y contenido de las etiquetas y rótulos¿¿.*

¿ Informa que existe reglamentación técnica de rotulado y nutrientes Resolución número 3803 de 2016 y que se prepara reglamentación sobre formato de etiquetado: *¿Se considera del caso que debe delegarse la facultad da esta Cartera para que establezca los niveles de contenidos y rotulados frontal de advertencia que será congruente con la categoría de alimentos. Los participantes del estudio liderado por el Instituto Nacional de Salud sobre conocimientos, percepciones, comprensión y uso de tres formatos de etiquetado nutricional en las elecciones de alimentos de consumidores en hogares en Colombia (próximo a publicar)¿.*

¿ Acerca de la imposición de referencias de valor diario de consumo refiere la existencia de la Resolución número 3803 de 2016 sobre RIEN y recomienda: *¿lo referido no aplica a consumo de azúcares intrínsecos presentes en las frutas y verduras¿.*

¿ Sobre sanciones indica que *¿contraviene directamente la Constitución Política¿* refiriendo la falta de competencia del Ministerio de Salud para imponer sanciones y para tratar imposición de multas o cobrarlas.

¿ Sobre el límite impuesto para la reglamentación advierte *¿es dable manifestar que fijar un término para regular la materia deviene en cláusulas restrictivas de la potestad reglamentaria y por ende han sido catalogadas contrarias al ordenamiento.*

¿ Sobre el rotulado de advertencia, refiere la existencia de resoluciones que a nivel de reglamentación lo indican como es el caso de la Resolución número 333 de 2011.

Es de indicar que las frases de alerta sanitaria o advertencia deben partir de las consideraciones técnicas advertidas que una ley no tendría la capacidad de abarcar y actualizar debidamente. En caso de que el Gobierno nacional persista en la expedición de advertencia por peligrosidad, creemos que los puntos resaltados por el Ministerio, deben ser examinados, argumentados, estudiados con la consideración y apoyo de las instituciones existentes para ello, *verbi gracia*, Invima.

5. Proposición final

Por lo anterior, queremos respetuosamente manifestar a la honorable Mesa Directiva y a la Comisión Séptima que consideramos que los loables propósitos perseguidos en el Proyecto de ley número 07 de 2016 se encuentran en el orden jurídico colombiano en el nivel normativo técnico recomendado, y que su actualización se encuentra adelantándose por el Ministerio de Salud y



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Protección Social junto con sus entidades e instituciones centralizadas pueden ejercer sus atribuciones reglamentarias hacia la producción y comercialización de alimentos, dentro de los estándares nacionales e internacionales y sobre las cuales ¿ las autoridades ejecutivas poseen competencia de control y vigilancia.

De conformidad con los anteriores motivos y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la iniciativa nos permitimos poner a consideración del honorable Congreso de la República, la presente ponencia **negativa** al Proyecto de ley número 07 del 2016 Senado. Lo anterior, a fin de que someterlo a discusión y se proceda a su archivo.

Con sentimientos de consideración y respeto,

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA
REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los veintitrés (23) días del mes de marzo del año dos mil diecisiete (2017)

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, el siguiente Informe de ponencia para primer debate.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

^{16[16][1]} Se cita el título teniendo en cuenta la notificación inicial de la designación de la ponencia. Sin embargo, debe anotarse que el Proyecto de ley número 108 de 2016, *por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades crónicas no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones*, fue retirado por su autor el honorable Representante Óscar Ospina Quintero, por lo cual la Mesa Directiva de Comisión Séptima del Senado de la República aceptó el retiro y ordenó su desacumulación notificada a los Ponentes mediante Oficio número 33498 del 11 de noviembre de 2016.
