



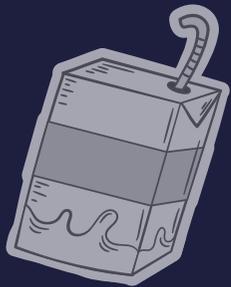
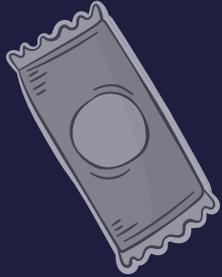
La Comunidad Andina convalida el etiquetado frontal de advertencia en Colombia

Introducción

En los últimos años, ha habido grandes avances en materia de etiquetado frontal de advertencia nutricional (EFAN) en América Latina y el mundo. Según la evidencia y recomendaciones de organismos internacionales como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el EFAN representa una política de salud pública clave para prevenir y abordar las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) relacionadas con la alimentación inadecuada. Sin embargo, el camino no ha sido fácil. La sociedad civil ha documentado numerosas estrategias de la industria de productos comestibles y bebibles no saludables para evitar su aprobación proponiendo soluciones alternativas, debilitando su diseño o demorando la implementación de estas medidas.

En este marco, GHAI adelantó el informe “[Detrás de las Etiquetas](#)” que registró cientos de ejemplos de comportamientos corporativos directos e indirectos con el potencial de amenazar los avances en materia de EFAN en los países. El reporte identificó cinco estrategias principales que la industria utiliza, dentro de las cuales se incluye la práctica de amenazar a los gobiernos con argumentos legales y comerciales para dilatar u obstaculizar el avance de la política. De una manera más detallada, estos argumentos de la industria son analizados en el documento “[EFAN: Preparación y respuesta a los argumentos del derecho comercial internacional](#)” de GHAI, y en el libro regional “[Derecho, comercio y etiquetado nutricional: reflexiones y experiencias desde América Latina](#)”. En general, los argumentos de la industria contra el EFAN, relacionados con comercio internacional, se presentan en dos líneas principales:

1. Sostienen que los Estados *no pueden avanzar* con la adopción de sistemas de EFAN ya que esto constituye un obstáculo técnico al comercio, y significa una traba para el flujo de comercio internacional de la región, y la región con el mundo. Además, sostienen que ello violaría acuerdos de comercio internacional.
2. Dentro de foros económicos o de integración regionales tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), se argumentó que los Estados parte de ellos *no pueden avanzar unilateralmente* con la adopción de sistemas de EFAN ya que deben aguardar que se avance primero a nivel regional a los fines de alcanzar la armonización de estándares regulatorios.



El desarrollo de respuestas para contraponer a estos argumentos en cada caso concreto ha sido crítico para avanzar en las numerosas políticas de EFAN en América Latina y el mundo. Tal como lo muestra nuestro [cuadro comparativo de regulaciones de EFAN](#), Colombia es uno de los países con los mejores estándares en el diseño de esta política crucial para brindar información adecuada a las y los consumidores sobre el exceso de nutrientes críticos con potencial de dañar su salud. Pese a las enormes presiones e influencia corporativa que sufrió el proceso regulatorio en dicho país, las autoridades lograron avanzar en pos de proteger los derechos humanos a la salud y a la alimentación y nutrición adecuadas, a través de la [ley No. 2120/2021](#) para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir las ECNTs -conocida como *ley comida chatarra*, y la [resolución No. 2492/2022](#) del Ministerio de Salud y Protección social que modifica la [resolución No. 810/2021](#).

Dichas resoluciones fueron objeto de reclamos a nivel regional por parte de la industria de ultraprocesados, bajo el marco de resolución de controversias de la CAN. Esto dio lugar a que, por primera vez, un organismo de comercio emita un dictamen vinculado al EFAN, en este caso desestimando los argumentos utilizados por la industria. Resulta así esencial darle visibilidad regional para apoyar los esfuerzos regulatorios de los países que aún no consiguen avanzar con políticas públicas de EFAN con los mejores estándares científicos, ya que la experiencia marca que los argumentos que se presentan son muy similares. A continuación, este documento presentará el contexto general del caso y un cuadro comparativo de argumentos que será acompañado de reflexiones finales.

Contexto general

La CAN es una organización internacional que trabaja para lograr la integración regional de sus Estados miembro (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), buscando el avance y desarrollo equilibrado de todos ellos. Dentro de sus prioridades, la CAN promueve el crecimiento económico y comercial de los países. En esa línea, la industria alimentaria en fecha 14 de abril de 2023, inició un reclamo en esta instancia regional utilizando los mecanismos de solución de disputas, sosteniendo que el etiquetado frontal de advertencia que se aprobó en Colombia está dificultando ilegítimamente el comercio de productos alimenticios, debido a los excesivos y desproporcionados requerimientos impuestos por la normativa.

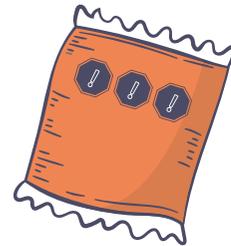
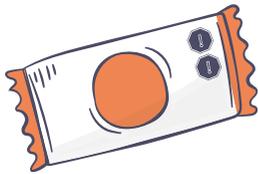
Las empresas colombianas GASEOSAS COLOMBIANAS S.A.S., GASEOSAS LUX S.A.S. y NUTIMENTI DE COLOMBIA S.A.S., presentaron una acción prejudicial de incumplimiento por la aprobación del



EFAN contra el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia ante la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) por presunta violación de los artículos 5, 6 y 8 de la Decisión 827¹ sobre “*Lineamientos para la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad en los Países Miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario*”. Estas empresas tienen gran parte del monopolio del mercado de bebidas no alcohólicas en Colombia.^{2,3,4}

La Acción Prejudicial de Incumplimiento se encuentra regulada por los artículos 23 al 31 del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, el Estatuto del Tribunal y el Reglamento de la Fase Prejudicial de Incumplimiento (Decisión 623). Asimismo, el procedimiento se rige por los principios aplicables contenidos en la Decisión 425 de claridad, transparencia, igualdad de las partes, entre otros. Esta acción permite verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los Estados Miembro por las normas que conforman el ordenamiento jurídico andino, y es un requisito de procedibilidad antes de acudir al Alto Tribunal de la Comunidad Andina.⁵

En esta acción en concreto, las reclamantes se agravian por: (a) la prohibición de realizar declaraciones de salud cuando los productos tengan sellos de advertencia; y (b) por los puntos de corte (modelo de perfil de nutrientes-MPN) establecidos para que un producto al cual se le haya adicionado sodio, azúcares, grasas o edulcorantes y su contenido sea igual o supere esos valores, lleve sellos de advertencia. Estos dos supuestos incumplimientos se esgrimen a través de múltiples argumentos que serán analizados en el siguiente cuadro comparativo, el cual cotejará la normativa incumplida según las empresas, los argumentos esgrimidos por ellas, las respuestas del Estado colombiano, y cómo la SGCAN resolvió cada uno de los puntos en controversia.



Cuadro comparativo de argumentos de las partes y la resolución adoptada por la SGCAN

Bases legales de incumplimiento según las empresas	Argumentos esgrimidos por las empresas	Respuesta de la República de Colombia	Motivación del dictamen por parte de la SGCAN
<p>Art. 5 de la Decisión Andina 827: La elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad en los Países Miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario se regirán por los principios de trato nacional, nación más favorecida, no discriminación, equivalencia y transparencia, establecidos en el ordenamiento comunitario andino y, en lo que los complementen y no contravengan, los principios establecidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).</p>	<p>Basándose en el incumplimiento al principio de transparencia, las reclamantes manifiestan que el proceso de modificación de la Resolución 810/2021 sobre etiquetado frontal de advertencia se hizo sin garantizar la accesibilidad de terceras partes interesadas en un tiempo adecuado al proceso administrativo. Sostuvieron que el tiempo no fue apropiado para que pudiesen elaborar observaciones a los documentos a partir de los cuales se elaboró la modificación al reglamento técnico en esta materia: el Análisis de Impacto Normativo y un estudio llevado a cabo por la Universidad de Antioquia.</p>	<p>La reclamada manifiesta que actuó en pleno cumplimiento del principio de transparencia andino, ya que los documentos que la reclamante alega no se pusieron en comunicación, no son aquellos determinados por el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC como obligatorios para la consulta previa, y que por lo tanto no se les deben aplicar las normas señaladas de la Decisión 827. Dicho requisito sólo recae sobre el reglamento técnico o su modificación y no sobre algún otro tipo de documento. Agregan que publicaron el texto del entonces proyecto de resolución técnica 2491 en el sitio web del Ministerio y el Sistema de Información de Notificación y Reglamentación Técnica de la CAN (SIRT).</p>	<p>Se verificó el cumplimiento en tiempo y forma de notificación en el sitio de la SIRT y en el de la OMC sobre el proyecto de modificación, "<i>Proyecto de resolución Por la cual se modifican los artículos 2, 3, 16, 25, 32, 37 y 40 de la Resolución 810 de 2021 y se dictan otras disposiciones</i>", por 60 días, como establece la normativa comunitaria, cumpliendo de esta forma con el principio de transparencia andino.</p>
<p>Art. 6 de la Decisión Andina 827: Los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad 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.</p>	<p>Las reclamantes plantean que esta reforma significa una modificación que coarta al comercio más allá de lo razonable para cumplir con un objetivo legítimo. Para ellas, el perfil nutricional adoptado obliga a los productores/comercializadores a colocar un rótulo de "exceso" cuando se agregan cantidades mínimas al producto, constituyendo ello una restricción al comercio que perjudica a productores, consumidores y a las reclamantes. Además, consideran que esta modificación no trae aparejada</p>	<p>Colombia asegura que la modificación normativa atacada no es más restrictivo de lo necesario para perseguir un objetivo legítimo; el reglamento técnico cumple con lineamientos reglamentarios andinos por cuanto es una medida idónea para evitar el daño sobre la salud y vida de las personas -previene ECNT; es proporcionado por no ser una medida que resulte excesiva respecto de la finalidad que persigue; y es insustituible, puesto que es la que impone menores costos al consumidor y al comercio</p>	<p>La SGCAN manifiesta que no le corresponde dictaminar si hay una vulneración a la normativa local en la materia a través de la Acción de Incumplimiento. Es decir, no está a su alcance analizar la valoración de los medios probatorios efectuada por la autoridad jurisdiccional o administrativa que llevó a cabo la modificación reglamentaria. Lo que sí le corresponde verificar/ analizar al Tribunal de Justicia de la CAN es si el fundamento o criterio jurídico utilizado por la autoridad jurisdiccional (o administrativa)</p>

Cuadro comparativo de argumentos de las partes y la resolución adoptada por la SGCAN

Bases legales de incumplimiento según las empresas	Argumentos esgrimidos por las empresas	Respuesta de la República de Colombia	Motivación del dictamen por parte de la SGCAN
	ofrecer a los consumidores información de calidad que permita prevenir y mitigar las ECNT.	subregional. A pesar de no ser el derecho aplicable a esta controversia, el reglamento técnico cumple con el <i>test de necesidad</i> establecido por la jurisprudencia de la OMC para el artículo 2.2. del Acuerdo OTC ⁶ por contribuir a la consecución de un objetivo legítimo, no restringir el comercio más de lo necesario y porque no existen medidas alternativas diferentes al reglamento técnico que permitan contribuir al objetivo legítimo con el mismo grado de eficacia.	viola o no el ordenamiento jurídico comunitario andino.
Art. 8 de la Decisión Andina 827: En el proceso de elaboración y adopción de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, los Países Miembros utilizarán como base las normas internacionales o sus elementos pertinentes o aquellas normas internacionales cuya aprobación sea inminente; salvo en el caso, de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o limitaciones o problemas de naturaleza tecnológica que justifiquen un criterio diferente. De no existir normas internacionales o cuando estas sean ineficaces para perseguidos, se tomarán como base	El perfil de nutrientes de la OPS incorporado al Reglamento Técnico mediante las medidas que consideran incumplidas no constituyen “norma internacional” en los términos de este artículo, <i>“por no reunir los requisitos fijados por la jurisprudencia de la OMC y por haber sido proferido por una institución regional”</i> , indicando que la exigencia de colocar rótulos frontales de advertencia y prohibir declaraciones nutrimentales contraviene a lo establecido por el Codex Alimentarius ⁷ - norma internacional - que establece el derecho del consumidor a recibir información nutricional complementaria. En cuanto a edulcorantes, esgrimen que se vulnera al Codex Stan 192-1995 ¹² revisión 2021, por brindar	Colombia manifiesta que para la elaboración y adopción del reglamento técnico 2492 usó como base el MPN expedido por la OPS, en el marco de su amplio grado de maniobra en cuanto a la normativa internacional a utilizar. Los puntos de corte de la OPS fueron considerados más adecuados para el cumplimiento del objetivo legítimo de proteger la salud, la vida y el sistema sanitario, por lo que se la debe considerar como una norma internacional, máxime si se tiene en cuenta que la OPS es una organización internacional reconocida por su capacidad normativa en materia de salud y apertura a las instituciones de los países miembros de la CAN. En cuanto a los reclamos referidos a la existencia de las normas provenientes	Establece que el MPN publicado por la Universidad de Antioquia y OPS no son clasificados como norma internacional porque los organismos que los emitieron no son organismos internacionales de normalización (hace una distinción entre norma internacional ⁸ y norma técnica ⁹). Como el Codex Alimentarius no contiene normativa en cuanto a etiquetado de frente del envase, así como tampoco existe ninguna otra norma internacional, regional, subregional o nacional, la Secretaría dictaminó que el MPN adoptado prevenir prácticas que induzcan a engaño o error y permitir al consumidor efectuar una elección informada.

Cuadro comparativo de argumentos de las partes y la resolución adoptada por la SGCAN

Bases legales de incumplimiento según las empresas	Argumentos esgrimidos por las empresas	Respuesta de la República de Colombia	Motivación del dictamen por parte de la SGCAN
<p>las normas regionales, subregionales o nacionales, priorizando las normas técnicas andinas cuando sea el caso.</p>	<p>información cualitativa y no cuantitativa a los consumidores, lo cual puede conducir a error a éstos.</p>	<p>del Codex Alimentarius, no existen éstas referidas al etiquetado frontal de advertencia aplicado en el reglamento técnico expedido -2492-, concluyendo que “es imposible dar aplicación a una norma inexistente que, por consiguiente, deviene ineficaz e inapropiada”. Específicamente, en cuanto a la regulación de los edulcorantes, sí contribuye a la protección del objetivo legítimo perseguido, ya que no son clasificados como nutrientes críticos sino como sustancias químicas consumidas en un producto, lo que contribuye a la protección de la salud y la vida de las personas.</p>	





Consideraciones finales del dictamen:

- La República de Colombia no ha incumplido los artículos 5, 6, y 7 de la decisión 827.
- Por un lado, se ha cumplido con los requisitos de transparencia y notificación.
- Por el otro, sobre el MPN de OPS, la SGCAN considera que:

“El documento elegido, a criterio del regulador, está justificada, se basa en evidencia científica, persigue un objetivo legítimo y es idónea, necesaria para salvaguardar la salud pública y la vida de los colombianos, ya que la medida contribuye a la disminución de las enfermedades transmisibles y por lo tanto la disminución en la muerte de las personas y, favorece el adecuado funcionamiento del sistema de salud, es decir, permite cumplir con los objetivos legítimos que se persigue con la Resolución 810 y Resolución 2492, no configurándose incumplimiento del artículo 6 de la Decisión 827.”

Recomendaciones adicionales no incluidas por las empresas en su demanda, pero que son analizadas por la SGCAN:

1. Notificar vía SIRT la Resolución 2492 de 2022.
2. Revisar los artículos 14 y 3 de las Decisiones 827¹⁰ y 615¹¹ respectivamente.

Reflexiones

La presentación de la acción de incumplimiento por el EFAN de Colombia ante la SGCAN por parte de las empresas es parte del patrón de estrategias corporativas relacionadas con la utilización de argumentos y mecanismos institucionales de comercio internacional para demorar estas medidas, debilitar su diseño, y cuestionar su implementación una vez aprobadas.

En este marco, el dictamen de la SGCAN, requisito de procedibilidad para que el Tribunal Andino entienda la cuestión, es un hito significativo para Colombia y la región, ya que el mismo brinda importantes contribuciones para este debate. Por un lado, señala que Colombia ha cumplido con los requisitos de transparencia exigidos por la regulación andina e internacional. También entiende que la elección del MPN de OPS por parte del Estado Colombiano como criterio para la implementación del EFAN, está justificada, se basa en evidencia científica, persigue un objetivo legítimo y contribuye a disminuir las ECNT y la mortalidad relacionada con ellas.



Este dictamen resulta ser la primera consideración que un sistema de integración o bloque económico realiza oficialmente en el marco de la aprobación del EFAN en un país de América Latina. Si bien este dictamen se puede utilizar para elevar esta acción ante el Tribunal Andino, sus motivos y análisis defienden la salud pública, entendiendo que Colombia dio un paso clave en la implementación del EFAN, haciendo un ejercicio de proporcionalidad que respalda las consideraciones del Estado de Colombia al aprobar esta medida, al tiempo que cumplió con estándares de notificaciones y transparencia exigidos. Bajo la interpretación de este dictamen, el EFAN resulta proporcional para alcanzar el objetivo legítimo propuesto de proteger la salud pública, y no resulta un incumplimiento de Colombia de las decisiones de la CAN esgrimidas por la industria.

Cita recomendada: Global Health Advocacy Incubator (GHAI) - Campaign for Tobacco-Free Kids (CTFK). Resumen y reflexiones sobre el dictamen de la Secretaría General de la Comunidad Andina sobre la adopción del etiquetado frontal de advertencia en Colombia. Noviembre, 2023. Disponible en: <https://advocacyincubator.org/>

© 2023 Global Health Advocacy Incubator (GHAI), una iniciativa de Campaign for Tobacco-Free Kids. Este documento sólo puede difundirse libremente en su totalidad y únicamente con la atribución adecuada a GHAI.

Referencias

¹ [Decisión 827](#): **Art. 5:** La elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad en los Países Miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario se regirán por los principios de trato nacional, nación más favorecida, no discriminación, equivalencia y transparencia, establecidos en el ordenamiento comunitario andino y, en lo que los complementen y no contravengan, los principios establecidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio. **Art. 6:** - Los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad 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. **Art. 8:** En el proceso de elaboración y adopción de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, los Países Miembros utilizarán como base las normas internacionales o sus elementos pertinentes o aquellas normas internacionales cuya aprobación sea inminente; salvo en el caso, de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o limitaciones o problemas de naturaleza tecnológica que justifiquen un criterio diferente. De no existir normas internacionales o cuando estas sean ineficaces para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, se tomarán como base las normas regionales, subregionales o nacionales, priorizando las normas técnicas andinas cuando sea el caso.

² LegisComex. Bebidas no alcohólicas en Colombia. Disponible en: <https://www.legiscomex.com/BancoMedios/Documentos%20PDF/informe-sectorial-bebidas-no-alcoholicas-colombia-completo-rci285.pdf>



³ ANDI. Cámara de Industria de Bebidas de la ANDI. Disponible en: <https://www.andi.com.co/Home/Camara/19-industria-de-bebidas>

⁴ Superintendencia de Sociedades. Informe 1000 empresas más grandes. Disponible en: https://www.supersociedades.gov.co/documents/20122/2169193/1000_Empresas.pdf/d9718050-cbc6-ebef-5a97-ba283643b299?t=1659967491039

⁵ [Manual de Procedimientos del Sistema Andino de Solución de Controversias](#) En este documento se regulan las distintas fases, requerimientos y reglas aplicables al mecanismo de solución de disputas dentro de la CAN.

⁶ Art. 2.2. Los Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, 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. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexas o los usos finales a que se destinen los productos

⁷ <https://www.fao.org/3/a0369s/a0369s.pdf>

⁸ Norma técnica que es adoptada por una organización internacional de normalización y que se pone a disposición del público. (Guía ISO/IEC 2:2004)", párrafo 116 del Dictamen analizado.

⁹ Documento aprobado por una institución reconocida que prevé, 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. También puede 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. (Adaptada del Anexo 1 del Acuerdo OTC de la OMC)", párrafo 117 del Dictamen analizado.

¹⁰ Art. 14. Los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad aprobados por los Países Miembros deben ser registrados en el SIRT por las autoridades responsables de notificación, según lo establecido en la Decisión 615 y su modificatoria o normativa andina que la reemplace.

¹¹ Art. 3. Los reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad adoptados por los Países Miembros deberán ser notificados por las Autoridades Responsables de Notificación, a través del SIRT, en un plazo no mayor a 30 días calendario contados a partir de su publicación oficial.