



Bogotá, 17 de abril de 2018

Honorable Representante
Rodrigo Lara Restrepo
 Presidente
 Plenaria Cámara de Representantes
 Ciudad



Asunto: Segundo debate Proyecto de Ley 019 de 2017

Respetado Presidente,

Por medio de la presente, apelo a su investidura como Presidente de la Honorable Cámara de Representantes para que a partir de los argumentos expuestos en este documento, se aplace la discusión y votación del Proyecto de Ley 019 de 2017 “por medio del cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones”, el cual está en el orden del día de la plenaria de la Cámara de Representantes para el día 17 de abril de 2018.

Este proyecto de ley hace parte de un grupo de iniciativas legislativas radicadas en el segundo semestre del año 2017 tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, que buscan regular el etiquetado y la publicidad de un determinado tipo de alimentos con el argumento de que están íntimamente relacionadas con enfermedades no transmisibles ENT, reclamando en su beneficio que a partir de su articulado se esta protegiendo derechos indiscutibles y defendidos por todos como el derechos de los niños, niñas y adolescentes a la alimentación y nutrición adecuada y a la salud.

Lastimosamente, dichos proyectos de ley se caracterizan por el desconocimiento del valor de la ciencia en la formulación de definiciones relacionadas con el consumo de alimentos, y desconocen el impacto no sólo en la correcta nutrición, el derecho a tener un consumidor informado y por supuesto el impacto que tendría en la industria que elabora estos alimentos que son fundamentales y necesarios para el adecuado desarrollo y crecimiento de las personas, especialmente el de niños, niñas y adolescentes.

Dada la importancia que tiene la regulación del consumo de alimentos en la población, es necesario realizar una revisión crítica de la solidez de la ciencia y tecnología de alimentos que soporta el Proyecto de Ley 019 de 2017, para poder determinar si dicha reglamentación se basa en los postulados básicos de la ciencia y que son acogidos

como referentes internacionales en la formulación de políticas públicas. De lo contrario, podría causar graves problemas en la sociedad por la escasa o nula solidez técnica.

I. Análisis del Proyecto de Ley 019 de 2018

El Proyecto de Ley 019 de 2017 tienen como propósito reglamentar el etiquetado y la publicidad de un determinado tipo de alimentos para establecer una serie de medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles. Para lograr dicho objetivo, es fundamental que los alimentos sean identificados con claridad en las leyes que los abordan. En el mencionado proyecto de ley se establecen nuevas denominaciones de alimentos, alejadas de las aceptadas internacionalmente, de escasa o nula solidez científica y técnica y, como se discute más abajo, vagas y abiertas a interpretaciones.

Aparte de alejarse de lo aceptado internacionalmente y de lo que esto implica en términos de inseguridad jurídica para los productos alimenticios, con esta ley, Colombia estaría incumpliendo principios fundamentales de los acuerdos MSF y OTC de la OMC como la transparencia y la base científica en la aplicación de medidas y, por tanto, exponiéndose a demandas y disputas internacionales.

Reconociendo la necesidad de informar más ampliamente al consumidor acerca del valor nutricional de los alimentos que consume, las políticas públicas colombianas y la legislación sobre etiquetado y publicidad, así como las campañas para la reducción de la obesidad, se deben basar en la mejor ciencia de que dispone la humanidad actualmente, esto es, en las directrices del Codex Alimentarius y de los países desarrollados que son referencia mundial en estos temas.

II. Análisis Técnico

1. Categorías de Alimentos

El Artículo 2 del PL 019 contempla las siguientes definiciones:

- Alimentos sin procesar y mínimamente procesados
- Productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional
- Productos procesados
- Productos ultraprocesados
- Productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional

El Proyecto del Ley 019 de 2017 instauro cinco grupos de productos, contrastando por simplistas y carentes de soporte científico con los usados internacionalmente para facilitar el intercambio de datos de composición de alimentos, como INFOODS¹, para aprobar los usos de aditivos alimentarios; como la del Codex Alimentarius², referente universal para la legislación alimentaria, que consta de 16 grupos y cerca de 150 subgrupos; o las usadas por las autoridades oficiales con fines de salud pública como el FoodEx 23, usado oficialmente en Europa; o el IFSAC⁴ del CDC de Estados Unidos, empleado para investigación de enfermedades transmitidas por alimentos. Clasificaciones estas que han sido ampliamente estudiadas, se actualizan permanentemente a la luz de los avances científicos y tecnológicos y toman como base principalmente los grupos de alimentos y los tipos de procesamiento a que son sometidos.

La clasificación de alimentos vigente en Colombia está contenida en la Resolución 719 de 2015, que clasifica los alimentos de acuerdo con el riesgo en salud pública en 15 grupos y 72 subgrupos. El Ministerio de Salud anunció recientemente que está en curso un mecanismo que establece la actualización periódica de esta clasificación bajo la responsabilidad del INVIMA.

2. Definiciones de alimentos sin procesar y mínimamente procesados

2.1 Definición de alimentos sin procesar

El Proyecto de Ley 019 dispone la siguiente definición: “Los alimentos sin procesar no sufren ninguna alteración tras extraerse de la naturaleza (...)”

Esta definición de alimentos sin procesar no es clara. Al parecer un alimento sin procesar sería por ejemplo un grano de café con todo y cereza, la espiga de trigo, un pescado con escamas y vísceras o un pollo recién muerto, con plumas y vísceras también, pues la “remoción de partes no comestibles o no deseadas” los haría mínimamente procesados. Pero en realidad un grano en cereza es apenas una materia prima alimentaria, no un alimento y un animal sin eviscerar es un peligro para la salud pública, pues los animales deben ser eviscerados inmediatamente después de extraerlos de la naturaleza para evitar que su carne se contamine con el contenido intestinal.

¹ INFOODS Guidelines for Describing Foods: A Systematic Approach to Describing Foods to Facilitate International Exchange of Food Composition Data. <http://www.fao.org/infoods/infoods/es/>

² Sistema de clasificación de alimentos. Codex Stan 192-1995 Rev 2016 Anexo B

³ The food classification and description system FoodEx2 (revision 2) EFSA Technical Report, 2015

⁴ The IFSAC Food Categorization Scheme, 2017. <https://www.cdc.gov/foodsafety/pdfs/food-categorization-diagram-H.pdf>

2.2 Definición de alimentos mínimamente procesados

El Proyecto de Ley 019 establece la siguiente definición: “Son los que se han sometido a un proceso de limpieza, remoción de partes no comestibles o indeseables, fraccionamiento, molienda, secado, fermentación, pasteurización, refrigeración, congelación y procesos similares sin añadir al alimento original sal, azúcar, aceites, grasas ni otras sustancias.”

La verdad es que estas definiciones de alimento sin procesar y alimento mínimamente procesado no agregan valor a la clasificación de alimentos para fines tecnológicos, composicionales o de salud pública, como las que se referenciaron más arriba, ni para fines de publicidad y etiquetado nutricional. En las legislaciones internacionales aparecen solamente definidos “alimento no elaborado” y “alimento o producto alimenticio” (Unión Europea), o “alimento” y “alimento procesado” (FDA).

3. Definición de productos procesados

El Proyecto de Ley 019 establece la siguiente definición: “Los productos procesados son fabricados añadiendo sal, azúcar u otra sustancia de uso culinario, a alimentos sin procesar o mínimamente procesados con el fin de hacerlos durables y más agradables al paladar. Son productos derivados directamente de alimentos y se reconocen como versiones de los alimentos originales.”

Esta definición consagra que “se reconocen como versiones de los alimentos originales” pero no es claro a qué se refiere con esta denominación, es decir, no es claro qué productos entran en esta categoría. Hay que recurrir al documento de la OPS que al parecer sirve de referente para preparar estas definiciones⁵. Allí se leen los siguientes ejemplos de productos procesados: Verduras y leguminosas enlatadas o embotelladas, conservadas en salmuera o escabeche; frutas peladas o rebanadas conservadas en almíbar; pescados enteros o en trozos conservados en aceite; nueces o semillas saladas; carnes y pescados procesados, salados o curados y no reconstituidos como jamón, tocino y pescado seco; quesos hechos con leche, sal y fermentos; y panes elaborados con harinas, agua, sal y fermentos.

Tener que recurrir a otras referencias y a ejemplos para precisar el universo delimitado por una definición hace evidente que la definición es vaga y abierta a interpretaciones, una debilidad que no se puede permitir la legislación de ningún país.

Adicionalmente, el PL 019 parece estar definiendo los “productos procesados” como productos elaborados en cocinas o en la casa, no en industrias de alimentos, toda vez

⁵ Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efectos sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Washington D.C.: OPS, 2015

que en otro apartado define “Ingredientes culinarios” como “Productos extraídos de alimentos sin procesar o de la naturaleza por procesos como prensado, molienda, trituración, pulverización y refinado. Se usan en las cocinas de los hogares y en cafeterías y restaurantes para condimentar y cocinar alimentos y para crear preparaciones culinarias variadas”. Esto quiere decir, que según el PL 019, no se usan ingredientes culinarios en la industria de alimentos, afirmación que refleja de nuevo un profundo desconocimiento de la ciencia y la tecnología de alimentos.

4. Definición productos ultraprocesados

El Proyecto del Ley 019 de 2017 hace referencia a los productos ultraprocesados definiéndolos así: “Formulaciones industriales fabricadas íntegra o mayormente con sustancias extraídas de alimentos (aceites, grasas, azúcar, almidón, proteínas), derivadas de constituyentes de alimentos (grasas hidrogenadas, almidón modificado) o sintetizadas en laboratorios a partir de materias orgánicas como petróleo y carbón (colorantes, aromatizantes, resaltadores de sabor y diversos tipos de aditivos usados para dotar a los productos de propiedades sensoriales atractivas).”

Cabe anotar que ninguna autoridad de países desarrollados o de bloques económicos regionales, ni el Codex Alimentarius, ni el FoodEx, ni la FDA, ni la Academia Internacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos reconocen el concepto de “producto ultraprocesado”. Contrario a lo que dicen algunas personas, La OMS tampoco lo ha reconocido. Este concepto es promovido por un sistema de clasificación conocido como NOVA, avalado en documentos publicados por la OPS, que han sido fuertemente cuestionados por la comunidad científica internacional por, como se dijo antes, simplista y carente de base científica sólida.

Esta definición establece unas características diferenciadoras que delimitarían cuales son los llamados “productos procesados” teniendo en cuenta la anterior definición. Dichas características no son suficientes para identificar qué productos comprende la definición, con lo cual la definición falla en su propósito principal. Para identificar los “productos ultraprocesados” es necesario leer las etiquetas de los productos y así verificar cuáles cumplen con esas características. Algunos helados de crema, algunas salsas, algunos pasabocas, y algunos otros tipos de productos podrían hacer parte de esta definición, pero no todos los que corresponden a esas categorías: no todos los helados, no todas las salsas, no todos los pasabocas, etcétera. Que cumplan o no las características diferenciadoras no dependerá del tipo de producto sino de la marca y el mercado al que va dirigido, lo que hace la definición ambigua y abierta a interpretaciones.

En el documento de la OPS que al parecer sustenta esta definición⁶ aparecen numerosos ejemplos de lo que serían “productos ultraprocesados”, la mayoría de los cuales no cumplen las tres características diferenciadoras acá establecidas. Para ilustrar esto, véase la lista de “productos ultraprocesados” del documento en referencia:

- Hojuelas fritas (como las de papa) y muchos otros tipos de productos de snack dulces, grasosos o salados
- Helados
- Chocolates y dulces o caramelos
- Papas fritas
- Hamburguesas y perros calientes
- Nuggets o palitos de aves de corral o pescado
- Panes, bollos y galletas empaquetados
- Cereales endulzados para el desayuno
- Pastelitos, masas, pasteles, mezclas para pastel, tortas
- Barras energizantes
- Mermeladas y jaleas
- Margarinas
- Postres empaquetados
- Fideos

Allí, por ejemplo

- Las papas fritas son solamente papa, aceite y sal y se han sometido a operaciones de lavado, pelado, cortado y, en ocasiones, escaldado. En este esquema las papas fritas serían alimentos mínimamente procesados. Los autores las incluyen en esta lista solamente porque pueden tener un alto contenido de aceite.
- La mayoría de hamburguesas son 100% carne molida de res y cerdo con condimentos, lo que las haría también mínimamente procesadas.
- Los cereales endulzados para el desayuno son mezclas de varios cereales, frutas deshidratadas y frutos secos con azúcar o panela. Los ingredientes han sido sometidos a operaciones como pelado, tostado, molido. Con lo cual también serían alimentos mínimamente procesados.
- Las margarinas son mayormente aceites hidrogenados con adición o no de algunas sustancias que incluyen vitaminas, leche y conservantes.
- Las mermeladas y jaleas están constituidas numéricamente, como la mayoría de alimentos de la lista, de ingredientes principales, no de aditivos.

⁶ OPS, 2015. *op. cit.*

Esta falta de conocimiento acerca de los alimentos y los procesos no solo resta fundamento científico a la clasificación sino que es muy preocupante, en especial en la perspectiva de hacer legislación basada en ella.

A continuación, se analiza esta definición parte por parte.

- El título de la categoría: “Producto ultraprocesado”

La categoría omite explícitamente el uso de la palabra alimento, como si se estuviera refiriendo a productos que no son alimentos, omisión que refleja un sesgo que resulta ajeno a la naturaleza científica que debe primar en el marco normativo de un país. De hecho, el concepto de *ultraprocesado* es usado ampliamente por diversos medios de comunicación y formadores de opinión para desestimular el consumo de alimentos procesados avivando la percepción pública errónea de que hacen daño a la salud.

- “Formulaciones industriales fabricadas íntegra o mayormente con sustancias extraídas de alimentos”

Como se dijo más arriba, esta frase abarca productos de muy diversa naturaleza, no expresa características suficientemente diferenciales lo que la hace vaga y sujeta a interpretaciones. De hecho, los documentos de la OPS y otros que cita este descriptor, deben recurrir a ejemplos de alimentos que la constituyen para aclarar de qué están hablando. Los ejemplos listados resultan, a la luz de la ciencia, inconexos y antojadizos.

Por otro lado, la frase describiría alimentos como la Bienestarina, que es en esencia una formulación industrial en la que se mezclan varios ingredientes alimenticios para dar un alimento de alto valor nutritivo y bajo costo. La Bienestarina es un alimento producido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que contiene una mezcla vegetal de cereales, rica en proteínas de alto valor biológico, con vitaminas y minerales indispensables para el adecuado crecimiento y desarrollo, fomentando su consumo primordialmente en la primera infancia. Se ha usado por años con gran éxito en Colombia, como ha pasado en otros países en vías de desarrollo con productos similares. La contradicción que representa pretender desconocer como alimentos productos como la Bienestarina desnuda la falta de rigor científico de la definición.

- “... extraídas de alimentos (aceites, grasas, azúcar, almidón, proteínas) derivadas de constituyentes de alimentos (grasas hidrogenadas, almidón modificado) o sintetizadas en laboratorios a partir de materias orgánicas como petróleo y carbón ...”

Esta parte de la definición resulta redundante, no agrega ninguna característica diferenciadora a la primera frase, lo que incumple un criterio fundamental de lo que

constituye una buena definición. Solo agrega un listado de ingredientes: aceites, grasas, almidones y proteínas, creando una asociación de los ultraprocesados con estos ingredientes, asociación que, en el contexto del Proyecto de Ley, contribuiría a crear una imagen negativa sobre ellos. Lo cierto es que todos los alimentos contienen en mayor o menor proporción de proteínas, carbohidratos, grasas y micronutrientes necesarios para una alimentación adecuada. Crear una asociación negativa de alguno de estos nutrientes con productos ultraprocesados no es apropiado, pues todos son parte fundamental de la alimentación necesaria para el adecuado funcionamiento del organismo. En este punto no se entiende tampoco por qué razón no se incluyen los componentes que provienen de fuentes inorgánicas, como el hierro, el manganeso o el zinc. Esta omisión ayuda a afianzar la idea de que quienes escriben esto no tienen conocimientos básicos de ciencia y tecnología de alimentos.

- “... (colorantes, aromatizantes, resaltadores de sabor y diversos tipos de aditivos usados para dotar a los productos de propiedades sensoriales atractivas)...”

Si bien en algunos alimentos hay un número alto de aditivos, es necesario decir que los ingredientes principales constituyen en todos los casos el 98% o más de la composición total del alimento. Adicionalmente, algunos de estos aditivos son alimentos en sí mismos, como la lecitina de soya, un emulsificante natural ampliamente usado en productos alimenticios. Los aditivos y auxiliares de fabricación se adicionan en el orden de partes por millón con el propósito de cumplir funciones tecnológicas específicas.

En este asunto, la definición del PL 019 incluye una función que no está descrita en la ciencia ni en la reglamentación colombiana, cuando hace referencia a los “resaltadores de sabor”, desconociendo la Resolución 2106 de 1983, que enumera las 22 funciones autorizadas en Colombia para los aditivos en los productos alimenticios, basada en el Codex Alimentarius y reconocida mundialmente. Valga decir además que este tipo de listados no suelen estar en documentos del nivel de una Ley, suelen hacer parte de Decretos o Resoluciones de las autoridades competentes, en este caso del Ministerio de Salud por su carácter técnico. Por esa razón sería recomendable no incluirlo en este proyecto, más teniendo en cuenta que no son reconocidos internacionalmente y que al ser una función tecnológica puede variar con el tiempo.

Cabe decir también que, contrario a lo que se especula con frecuencia en diversos medios, los aditivos y auxiliares de fabricación autorizados para su uso en alimentos son seguros cuando se emplean siguiendo las normas oficiales. Para ser aprobados, se requiere primero que el uso de cada ingrediente se encuentre justificado tecnológicamente y segundo que pase complejas evaluaciones toxicológicas llevadas a cabo por científicos de alto nivel y de diversas partes del mundo. Superados estos dos filtros, el proceso regulatorio fija los límites dentro de los cuales se pueden usar los

aditivos y auxiliares en los productos y se establecen sanciones para quienes los incumplen. Estos procesos y estándares son establecidos por el Codex Alimentarius, un organismo subsidiario de la Organización de Naciones Unidas cuyo fin es proteger la salud de los consumidores, garantizar el correcto comportamiento del mercado internacional de alimentos y coordinar todos los trabajos internacionales sobre normas alimentarias. Las normas, guías, directrices y políticas del Codex son la referencia internacional en inocuidad de alimentos, son elaboradas por representantes de los gobiernos de todos los miembros del sistema de Naciones Unidas y se basan únicamente en criterios científicos aceptados universalmente.

5. Definición de Productos comestibles o bebibles de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional

El Proyecto de Ley pretende encasillar en una definición a los productos que considera de alto contenido calórico y/o bajo nivel nutricional, teniendo en cuenta unos límites de contenido de sodio, de azúcares libres, de grasas totales, de grasas saturadas, de grasas trans y de otros edulcorantes.

Dichos límites no han sido reconocidos por la comunidad científica internacional y no cuentan con el debido soporte científico, pues el modelo de perfil de nutrientes en el que se sustenta, está siendo cuestionado internacionalmente por la falta de rigor técnico. Adicionalmente, es irresponsable catalogar unos productos de bajo nivel nutricional en una ley nacional, pues crearía temor y rechazo por parte del consumidor hacia productos que están perfectamente avalados por las normas internacionales que garantizan la inocuidad de los alimentos.

La definición dice que basta con que un producto comestible o bebible se considere de alto contenido calórico y/o bajo valor nutricional si se encuentra por encima de los límites que establece el proyecto de ley. Basta, por ejemplo, que tenga algo de sodio (1 mg/kcal) para considerarlo nocivo. No solamente el límite es increíblemente bajo (una salsa de soya fermentada, por ejemplo, tiene cerca de 108 mg de sodio por kcal) sino que ignora el tamaño de la porción y la frecuencia de consumo del alimento.

6. Inseguridad Jurídica

El Proyecto de Ley 019 de 2017 propone regular el etiquetado, la educación y la publicidad acerca de los que llaman “productos procesados” y “ultraprocesados”. Este Proyecto prohíbe “... la interferencia de la industria productora de comestibles procesados y ultraprocesados, en aras de evitar conflictos de interés que puedan afectar el objetivo de prevención de las ENT”. Este documento ha demostrado repetidamente que las denominaciones de “productos procesados” y “ultraprocesados” son vagas y abiertas a interpretaciones, con lo cual no queda claro

cuáles son los productos que quedarían cubiertos por tales regulaciones, creando un escenario de inseguridad jurídica que afectaría considerablemente a la industria de alimentos y bebidas, el sector industrial más grande de Colombia. Y, más importante, afectaría al consumidor al crear temor infundado por los alimentos procesados y llevarlo a rechazar tantos alimentos procesados nutritivos y saludables, convenientes y de bajo costo.

1. CONCLUSIONES

Desde la perspectiva de la ciencia y tecnología de alimentos, el Proyecto de Ley 019 de 2017 debe revisar a profundidad la ciencia que sirve de base para el asunto que se propone regular. Es imperativo evitar que una Ley colombiana contenga el exabrupto de establecer definiciones que no están avaladas internacionalmente por la comunidad científica, o se base en postulados polémicos que si bien son avalados por la OPS, son fuertemente cuestionados por la ciencia aceptada. Es imperativo también evitar que la legislación colombiana aliente la desconfianza y el temor por los alimentos procesados al punto de llevar a la sociedad a rechazarlos injustificadamente.

Es además fundamental oír la voz de la ciencia y la tecnología de alimentos en este debate acerca de los alimentos procesados, al cual suelen acudir expertos de otras áreas que por lo general desconocen la naturaleza y características de los procesos tecnológicos de los alimentos y la ciencia de los ingredientes alimentarios.

Preocupa como a lo largo del articulado se prohíbe expresamente la participación de la industria en los debates y en la construcción del conocimiento. No se acude tampoco al expertise de la academia y de la ciencia para la construcción de las herramientas, o se les desconoce al momento de otorgar participación en medios de comunicación. Por el contrario, se brindan espacios en el proyecto de ley para que de manera gratuita entidades públicas y ONG's emitan mensajes sobre hábitos de salud.

Además de lo anterior, sorprende que ONG's y organizaciones de la sociedad civil, que no desconocemos como actores importantes para algunos temas, puedan participar en el debate libremente y no se les invoque como a la industria, el conflicto de interés, más aún cuando es sabido que algunos de estos grupos se benefician económicamente por ser los principales voceros y promotores de estas iniciativas legislativas.

A lo largo del texto se evidencia la intención de incluir las advertencias nutricionales y sanitarias acorde con el sistema NOVA, desconociendo en el fondo el *derecho* que tiene el *consumidor* de estar *bien informado*, ya que sesga la información a la que se lo expone, busca incorporar en las etiquetas las definiciones del artículo dos, pero al mismo tiempo no se le permite acceder a las declaratorias nutricionales, las declaraciones de salud o incluso las virtudes de un producto que haya sido



intervenido por la industria. Pareciera que todos los alimentos que no vienen directamente de la granja a la mesa, son satanizados por llevar consigo procesos de intervención de la industria, procesos incorporados en muchos productos de la canasta familiar como la harina de trigo o el arroz, **fortificados** gracias a la industria, y cuya práctica mal haríamos en negar sus bondades, pues son ampliamente conocidas

Cordialmente,


ANGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ
Presidente
ASOGRASAS