



La salud
es de todos

Minsalud



Al responder cite radicado: **20193.60194412** Id: **34751**
Folios: 17 Fecha: 2019-09-24 16:05:13
Anexos: 0
Remitente : MINISTERIO DE SALUD
Destinatario: DIANA MARCELA MORALES ROJAS



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 1 de 17

Bogotá D.C.,

Doctora

DIANA MARCELA MORALES ROJAS

Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 211/19 (C) – 063/18 (S)** *“por medio de la cual se adopta el uso del Sistema Braille en los empaques de los productos alimenticios, médicos y en servicios turísticos, así como en los sitios de carácter público y se dictan otras disposiciones”*.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, tercero en el *íter* legislativo, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 820 de 2019.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. El derecho a una información inclusiva

La propuesta plantea como objeto *“[...] asegurar el acceso a la información sobre productos alimenticios, médicos y servicios turísticos, así como de los sitios de interés de carácter público a las personas en condición de discapacidad visual por medio del sistema Braille”*. De esta manera, busca la inclusión social de personas con discapacidad

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 2 de 17

visual al brindarle autonomía en la toma de decisiones, promoviendo el uso del Braille en sectores estratégicos como el turismo y el comercio, de forma que puedan tener acceso a la información de los productos y servicios que se brindan en la sociedad.

Este propósito guarda estrecha coherencia con el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y la promoción de la mayor autonomía e independencia en los diferentes ámbitos de la vida, de forma concordante con los postulados y disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009¹, así como con las disposiciones, medidas de inclusión, acciones afirmativas y ajustes razonables señalados en la Ley Estatutaria 1618 de 2013² y es desarrollo específico del principio, valor y derecho de igualdad (art. 13 C. Pol), en correspondencia con el artículo 47 *ibid*.

Como es conocido, la adecuada información constituye uno de los prerequisites esenciales para el buen funcionamiento de una economía de mercado fundado en la libre competencia. Si esta no fluye de una manera clara, el esquema se distorsiona en función de las asimetrías que ello produce, afectando la neutralidad, transparencia e imparcialidad³. Esta constatación conduce a fortalecer los mecanismos de intervención del Estado en la economía⁴ con el fin de evitar las incidencias de tales asimetrías y lograr que el mercado produzca unos mayores niveles de bienestar en los ciudadanos o, en términos económicos, unos *pareto superiores* al que producen aquellos mercados no regulados.

Ahora bien, dicha información no puede ser de cualquier clase, máxime si existe una fuerte publicidad y un desarrollo sutil de matrices mediáticas que crean realidades. De este modo, la información debe contar con la calidad suficiente y necesaria para que el ciudadano pueda emitir una decisión. Sobre el particular, resulta conveniente tener presente lo indicado por la Sentencia C-583 de 2015, pues a través de esta providencia se consideraron varios de los elementos que implica la información en cuanto al consumo se refiere:

¹ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-293 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

² Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-765 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

³ GREENWALD, Bruce and STIGLITZ, Joseph E. 1986. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets, Quarterly Journal of Economics, no. 90.

⁴ Cfr. WANG, Shaoguang. The State, Market Economy, and Transition. Department of Political Science, Yale University, 2003, (329-352).



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201911401261851

Fecha: 23-09-2019

Página 3 de 17

[...] **51.-** La jurisprudencia constitucional, en lo concerniente a este tipo de información que es propia de las reglas del mercado y que forma parte de la *Constitución Económica*⁵, se ha pronunciado principalmente sobre la publicidad *dirigida a los consumidores*, pero claramente no ha fijado una posición sobre otras formas de comunicación de la información, como puede ser el caso de las etiquetas en los productos.

No obstante, en la **sentencia C-432 de 2010**⁶ al analizar la constitucionalidad de unas normas sobre el consumidor de productos financieros, la Corte recordó que los derechos del consumidor comportan diversas pretensiones, intereses y situaciones, que van mucho más allá de la obtención de bienes y servicios que reúnan unos requisitos mínimos de calidad y de aptitud para satisfacer sus necesidades, como ya se ha mencionado. En concreto, reiteró que el consumidor tiene derechos de contenido sustancial, uno de los cuales, naturalmente, es el de ser *informado*.

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

53.- Así mismo, en cuanto al derecho a la información inherente a la protección del consumidor en el sistema constitucional, la Corte ha reconocido, en sede de tutela, que el acceso completo, veraz y oportuno a la información, es una condición elemental de toda actividad de consumo. Al respecto, la **sentencia T-136 de 2013**⁷ al examinar una tutela que presentó un ciudadano contra una aseguradora, manifestó que la complejidad de los términos contractuales y el estado de indefensión en que se encuentran por lo general los consumidores, "*hacen de la información una de las herramientas claves para empoderar al ciudadano en su ejercicio contractual*", tanto antes de la celebración de un contrato, como durante su ejecución y aún después de la terminación del mismo, con el fin de evitar que la libertad contractual se emplee abusivamente en detrimento de otros derechos fundamentales. *Es por ello que cualquier restricción injustificada al acceso a la información debe entenderse como una práctica abusiva, propiciada por el poder dominante del que gozan los productores.*

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

"Conviene reiterar que la protección de los derechos de los consumidores, pasa necesariamente por una adecuada información sobre los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, ya que con base en ella y atendiendo las circunstancias personales de todo orden, sus intereses y necesidades es que decide sobre su adquisición o no, con lo cual está diciendo

⁵ Sentencia C-582 de 2012.M.P. Jorge Palacio Palacio.

⁶ Sentencia C-432 de 2010. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-136 de 2013. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201911401261851

Fecha: 23-09-2019

Página 4 de 17

que esa publicidad incide y condiciona la conducta del consumidor, la medida o grado de satisfacción de sus necesidades y su calidad de vida, considerada individual y socialmente, y en ese orden el legislador ha querido eliminar toda posibilidad de que esa incidencia se de en perjuicio del consumidor, más cuando la doctrina y la jurisprudencia ha puesto de presente que éste es la parte frágil y débil de la relación comercial del mercado, a lo que la Sala agrega que es el destinatario y objeto de toda actividad económica; y que ésta, a fin de asegurar que esté al servicio de la persona humana, ha sido sometida por el Constituyente y el Legislador colombiano de tiempo atrás, a una función social, es decir, que sin perjuicio de la libertad de empresa y el ánimo de lucro que pueda motivar, debe estar al servicio del ser humano, de su calidad de vida y de su derechos a la vida digna⁸.

55.- En ese orden de ideas y dada la asimetría antes mencionada, la Corte ha entendido, por ejemplo, en cuanto al tema de la *publicidad comercial*, que ésta no goza del mismo grado de protección que merecen otro tipo de formas de la libertad de expresión (como la capacidad de fundar un medio de comunicación o la libertad informativa de los mismos por ejemplo). De este modo, en la **sentencia C-592 de 2012⁹** el Tribunal, al conocer de una demanda contra algunas normas del Estatuto del Consumidor, explícitamente señaló que entre la libertad de expresión y la propaganda comercial, existe una diferencia ontológica importante en virtud de la cual esta última no goza del mismo grado de protección jurídica y respecto de ella el Estado puede ejercer un control más intenso.

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

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

[...]

⁸ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 22 de junio de 2006. Dr. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-592 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 5 de 17

57.- En definitiva, la capacidad de *acceder a una información veraz y completa sobre la calidad y seguridad de los productos, es un elemento fundamental de los derechos de los consumidores*. En ese sentido, toda regulación legal sobre la materia debe promover que los ciudadanos, en tanto son usuarios o consumidores cotidianos de todo tipo de servicios económicos y productivos, accedan de manera plena a *información relevante* sobre el tipo de bienes que adquieren o consumen. En otras palabras, la jurisprudencia reiterada de esta Corte, promueve el acceso a la *información comercial veraz, suficiente y necesaria* que requiera el consumidor o usuario con respecto a los bienes y servicios que se le ofrecen, con el fin de garantizar que *tenga todas las garantías para tomar una decisión informada y voluntaria*. Solo así, es posible lograr un sistema económico justo que no explote de manera premeditada las asimetrías naturales que existen entre un individuo y las compañías que producen los bienes y servicios del mismo [...] ¹⁰.

Como se advierte de lo expuesto, se requiere un proceso fuerte de información al consumidor con el propósito de que las decisiones que adopte, particularmente en materia nutricional, sean las mejores para él y para su entorno. El Estado cumple un papel muy importante con la finalidad de adoptar la regulación necesaria de protección al consumidor en todas las fases y etapas en la que sea relevante.

La protección de la población constituye la consideración fundamental en el proceso de elaboración de las leyes. Por esta razón, aspectos tan relevantes como la salud, deben ser desarrollados a partir del reconocimiento de su naturaleza como derecho humano fundamental, el cual debe ser garantizado efectivamente, tanto en su faceta relacionada con la prestación de los servicios del Sistema de Salud como en la dirigida a la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad. De esta manera y previo a realizar los comentarios puntuales al proyecto de ley, resulta conveniente señalar algunos criterios que de forma general, buscan introducir la discusión acerca de la conveniencia de una regulación integral del etiquetado de alimentos, de las acciones de política pública que deberían acompañar dicha medida y de la necesaria interacción entre los derechos a la alimentación y a la salud que aquí se evidencia.

En este sentido, y ya en lo que concierne al sector de la población con limitación visual, el derecho a la información a través de la disposición de modos, medios, formatos y recursos accesibles y bajo el postulado del diseño universal, debe constituir una constante en cualquier ámbito de participación del ser humano, de tal suerte que sea también accesible para las personas con discapacidad y los incluya en las relaciones cotidianas. En el caso de la discapacidad visual, bien sea ceguera, baja visión o sordoceguera, el acceso a la información mediante formas y formatos accesibles conlleva el ejercicio de la autonomía, así como la adopción de prácticas que conlleven a minimizar

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-583 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 6 de 17

el riesgo en la interacción con el ambiente que rodea.

Si bien la iniciativa convoca varios ámbitos, algunos de ellos con mayor desarrollo normativo y de aplicación como el turismo inclusivo y el acceso a los sitios de interés de carácter público, invoca también un tema sensible para la seguridad de las personas con discapacidad visual, como es el etiquetado y acceso a la información consignada en productos como los medicamentos y alimentos. Resulta conveniente que los productos que pueden afectar a la salud o a la seguridad de las personas por razones de toxicidad, alergias o intolerancias, fechas de vencimiento, entre otras, estén perfectamente etiquetados en braille, a la luz de la seguridad y gestión del riesgo para la población. Al respecto, se ha indicado:

[...] Para las personas con discapacidad visual el acceso a la información y al conocimiento es trascendental y el uso de tecnologías de la información y la comunicación son de vital importancia para interactuar en los espacios educativos, laborales y culturales¹¹. Con respecto al acceso a la información y al uso adecuado de los medicamentos se ha demostrado que, en la mayoría de los casos, el paciente mejor informado tiene mayor adherencia al tratamiento y mejor utilización de los medicamentos¹². Sin embargo, el acceso a información clave sobre el medicamento antes de su uso, como nombre, concentración, posibles interacciones con otros fármacos, conservación y almacenamiento, recomendaciones y precauciones, es un proceso complejo para las personas con discapacidad visual, ya que el diseño de las etiquetas y empaques de los medicamentos comercializados en Colombia están orientados a la identificación visual¹³ [...] ¹⁴.

En ese orden, así como constituye un deber de las personas leer las instrucciones, atender las recomendaciones y considerar las precauciones que cada producto conlleva, también constituye un deber de quienes los ofertan, garantizar que dicha información sea accesible para todas las personas, entre ellas, las personas con discapacidad visual.

¹¹ Moreno M, Rubio SX, *Realidad y contexto situacional de la población con limitación visual en Colombia. Una aproximación desde la justicia y el desarrollo humano*. 1ra edición. Bogotá: Instituto Nacional para Ciegos (INCI); 2012.

¹² Pla R, García D, Martín MI, Porta A. "Información de medicamentos", en: *Farmacia Hospitalaria*. Madrid: Sociedad Española de Farmacia Hospitalaria; 2002. p. 507-540.

¹³ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia (MINTIC) – Colciencias. Registro de barreras "ayudapps" [internet]. [Consultado 2017 Feb 10]. Disponible: http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/convocatoria/anexo2_4.pdf.

¹⁴ Cadavid, J. M., Sánchez, D. C., & Muñoz, P. A. (2017). Barreras y necesidades de información sobre medicamentos en pacientes con discapacidad visual: requerimientos por satisfacer. *Medicina UPB*, 36(2), 161-163.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201911401261851

Fecha: 23-09-2019

Página 7 de 17

1.2. Los avances regulatorios en el mundo

Ahora bien, el planteamiento general, que sin duda responde a todo el ideario de protección y garantía dirigido a las personas con discapacidad, debe ser contrastado con las posibilidades reales de la adopción masiva de esta clase de sistemas de lenguaje a todos los productos, tanto de alimentos como de medicamentos nacionales, e incorporar, adicionalmente, los productos importados.

Desde esta óptica, resulta importante analizar las legislaciones que han avanzado en este propósito y a las cuales se alude como soporte proveniente del derecho comparado, en especial, los casos de España, de la Unión Europea y de México. Se podrá colegir que estos procesos han sido cautos en establecer la obligatoriedad de utilización de ese lenguaje en todos los productos y, en realidad, se han ido desarrollando medidas graduales de inclusión, dentro de un proceso amplio de concertación social.

a. *El caso español*

La legislación española ha adoptado varias medidas tendientes a garantizar el acceso a la información de las personas con discapacidad visual, así:

- El artículo 87 de la ley orgánica del régimen electoral dispuso lo siguiente:
 1. Los electores que no sepan leer o que, por discapacidad, estén impedidos para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre y para entregarla al Presidente de la Mesa, pueden servirse para estas operaciones de una persona de su confianza.
 2. No obstante, el Gobierno, previo informe de la Junta Electoral Central, regulará un procedimiento de votación para las personas ciegas o con discapacidad visual que les permita ejercer su derecho de sufragio, garantizando el secreto del voto¹⁵.

- El decreto legislativo 1 de 2013¹⁶, que se integra a la ley general de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social, prevé regulación sobre el particular. En ella se destacan los siguientes tópicos:

Artículo 2. Definiciones.

A efectos de esta ley se entiende por:

l) Diseño universal o diseño para todas las personas: es la actividad por la que se conciben o proyectan desde el origen, y siempre que ello sea posible, entornos,

¹⁵ BOE núm. 242, 9 de octubre de 2007.

¹⁶ BOE núm. 289, 3 de diciembre de 2013.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201911401261851

Fecha: 23-09-2019

Página 8 de 17

procesos, bienes, productos, servicios, objetos, instrumentos, programas, dispositivos o herramientas, de tal forma que puedan ser utilizados por todas las personas, en la mayor extensión posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El «diseño universal o diseño para todas las personas» no excluirá los productos de apoyo para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando lo necesiten.

Artículo 5. *Ámbito de aplicación en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal.*

Las medidas específicas para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal se aplicarán, además de a los derechos regulados en el Título I, en los ámbitos siguientes:

- a) Telecomunicaciones y sociedad de la información.
- b) Espacios públicos urbanizados, infraestructuras y edificación.
- c) Transportes.
- d) Bienes y servicios a disposición del público.
- e) Relaciones con las administraciones públicas.
- f) Administración de justicia.
- g) Patrimonio cultural, de conformidad con lo previsto en la legislación de patrimonio histórico.
- h) Empleo.

Artículo 22. *Accesibilidad.*

1. Las personas con discapacidad tienen derecho a vivir de forma independiente y a participar plenamente en todos los aspectos de la vida. Para ello, los poderes públicos adoptarán las medidas pertinentes para asegurar la accesibilidad universal, en igualdad de condiciones con las demás personas, en los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como los medios de comunicación social y en otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales.

2. En el ámbito del empleo, las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación a las que se refiere este capítulo serán de aplicación con carácter supletorio respecto a lo previsto en la legislación laboral.

Artículo 23. *Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación.*

1. El Gobierno, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las comunidades autónomas y a las entidades locales, regulará las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación que garanticen los mismos niveles de igualdad de oportunidades a todas las personas con discapacidad.

Dicha regulación será gradual en el tiempo y en el alcance y contenido de las obligaciones impuestas, y abarcará a todos los ámbitos y áreas de las enumeradas en el artículo 5.

Artículo 29. *Condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los bienes y servicios a disposición del público.*

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 9 de 17

1. Todas las personas físicas o jurídicas que, en el sector público o en el privado, suministren bienes o servicios disponibles para el público, ofrecidos fuera del ámbito de la vida privada y familiar, estarán obligadas, en sus actividades y en las transacciones consiguientes, al cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, evitando discriminaciones, directas o indirectas, por motivo de o por razón de discapacidad [...].

- Finalmente, la norma técnica UNE 170002 de septiembre de 2009, se refiere a la accesibilidad en la rotulación cuyo ámbito de aplicación es el siguiente:

1. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Esta norma específica los requisitos que deben cumplir los rótulos para que sean comprensibles por todas las personas y se circunscribe a la rotulación en paramentos verticales de interiores de edificios de uso colectivo.

No establece requisitos sobre el material con el que se fabrican los rótulos¹⁷.

De los preceptos revisados no se advierte una obligación como la que se propone en el articulado del proyecto de ley.

b. La regulación de la Unión Europea

La legislación comunitaria contempla dos aspectos relevantes:

- La norma que exige a los países miembros el uso del sistema braille en medicamentos, UNE-EN ISO 17351¹⁸, que puede ser considerada como la norma más cercana a lo que se pretende con la iniciativa.
- La Directiva europea 2017/1564 que permite el uso de determinadas obras con derechos de autor a personas ciegas.

c. El caso mexicano

Se trata de la ley general para la inclusión de las personas con discapacidad, de 30 de mayo de 2011, y de la que se extrae:

¹⁷ Asociación Española de Normalización y Certificación, AENOR, septiembre de 2009. UNE 170002: 2009.

¹⁸ Asociación Española de Normalización y Certificación, AENOR, noviembre de 2014. ISO 17351: 2013.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 11 de 17

y tampoco el hecho de que ciertas empresas ya han iniciado un proceso en esa dirección²⁰. Tales dificultades pueden sintetizarse conforme al siguiente orden:

- i. La necesaria diferenciación entre productos y la priorización de ciertos productos.
- ii. La necesidad de señalar unos mínimos relevantes en lenguaje braille en la etiqueta y no toda la información que allí se incluye.
- iii. El desarrollo de una estrategia concertada de regulación en el que se incorpore a los productores. Se sugiere que a través del Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y demás asociaciones para personas con discapacidad visual se apoyen y promuevan estrategias que permitan un uso adecuado de los medicamentos.
- iv. La especificidad de los productos que en algunos casos harían casi imposible la incorporación de ese lenguaje.
- v. El proceso de alfabetización en sistema braille para personas videntes.
- vi. La creación de un obstáculo técnico al comercio y, en ese sentido, la obligación para el producto importado de crear un etiquetado especial para Colombia. Al respecto, se ha indicado:

[...] Los aspectos mencionados en referencia para los alimentos y bebidas se encuentran asociados a la seguridad del consumidor para su satisfacción entendida como el deleite, el agrado según sus hábitos alimenticios o por autocuidado de su salud. Por lo tanto, dichos productos deben brindar la mayor información para que el consumidor realice una libre elección, de manera informada. Este objetivo debe ser aplicable para los productos nacionales y los importados, principio que se conoce como "Trato Nacional".

Es así como en este caso, además de esa información, el consumidor cuando adquiere alimentos y bebidas, de antemano conoce que si dichos productos circulan en el comercio, la autoridad sanitaria correspondiente ya ha realizado la correspondiente evaluación del riesgo y tomadas las MSF, encaminadas a la inocuidad de los mismos.

comer a ciegas", en: <https://www.efe.com/efe/espana/gente/etiquetas-en-braille-para-no-comer-a-ciegas/10007-3621457> (16.07.2019).

²⁰ Cfr. <https://www.jamonify.com/es/blog/primera-marca-mundial-de-jamon-iberico-que-certifica-su-etiquetado-en-braille-n10> (16.07.2019).

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 10 de 17

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

Diseño universal. Se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El diseño universal no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad cuando se necesiten;

Artículo 32. Las personas con discapacidad tienen derecho a la libertad de expresión y opinión; incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información mediante cualquier forma de comunicación que les facilite una participación e integración en igualdad de condiciones que el resto de la población. Para tales efectos, las autoridades competentes establecerán entre otras, las siguientes medidas:

- I. Facilitar de manera oportuna y sin costo adicional, la información dirigida al público en general, en formatos accesibles y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad;
- II. Promover la utilización de la Lengua de Señas Mexicana, el Sistema Braille, y otros modos, medios y formatos de comunicación, así como el acceso a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluido Internet;
- III. Las instituciones a cargo de servicios y programas sociales en materia de discapacidad proporcionarán la información y la asesoría requerida para favorecer su desarrollo e integración social, y
- IV. Los medios de comunicación y las instituciones del sector privado que prestan servicios y suministran información al público en general, la proporcionarán en formatos accesibles y de fácil comprensión a las personas con discapacidad.

Así, salvo la norma técnica europea, los países examinados no asumen una regulación tajante si se tiene en cuenta que el desarrollo de esta medida en todos los productos, tanto medicamentos como alimentarios, plantea unas dificultades operativas, además de los costos de producción en los que se incurriría; si bien no se puede desconocer el debate que actualmente se está llevando a cabo en España en torno a dicha obligación¹⁹

¹⁹ REDACCIÓN INSUPERABLES, Ángel Sánchez, 7 de septiembre de 2018, "La falta de etiquetado en braille de productos de consumo llega al Defensor del Pueblo", en: <https://vidasinsuperables.com/la-falta-de-etiquetado-en-braille-de-productos-de-consumo-llega-al-defensor-del-pueblo/> (16.07.2019); REDACCIÓN ECODIARIO.ES, 29 de noviembre de 2018, "Discapacidad. el PP reclama la regulación del etiquetado en braille de los productos de consumo masivo o peligrosos", en: <https://ecodiario.economista.es/sociedad/noticias/9553099/11/18/Discapacidad-el-pp-reclama-la-regulacion-del-etiquetado-en-braille-de-los-productos-de-consumo-masivo-o-peligrosos.html> (16.07.2019); REDACCIÓN AGENCIA EFE, "Etiquetas en braille para no



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 13 de 17

- Los textos en braille **ocupan más espacio** que en tinta, más o menos al triple de su extensión en papel. Esto acarrea problemas adicionales de transporte, peso excesivo o dificultades para organizar los apuntes.
- El sistema tiene **ciertas limitaciones**: no hay subrayados, márgenes, negritas, resúmenes, cuadros, tablas, etc., lo que dificulta el aprendizaje de ciertos temas y materias.
- Son necesarias **signografías especiales** para química, física, matemáticas, informática o música, por lo que es necesario el aprendizaje de muchas combinaciones y también los signos o letras específicas de cada idioma, como la ñ del español.
- La **velocidad de lectura en braille es más lenta** con respecto a la lectura en tinta. Por ejemplo, un lector vidente alcanza sin dificultades las de 300 o 350 palabras por minuto. Sin embargo, la velocidad media de los buenos lectores braille es, salvo excepciones, de unas 150 o 200 palabras por minuto, lo que supone una clara desventaja²².

Adicionalmente, en los que atañe al alcance de la norma, debe aclararse que estas disposiciones también aplican para personas con sordoceguera que son usuarias del sistema braille, de ahí que, se estime conducente que se haga alusión a esta población, aspecto que no debe pasarse por alto a lo largo de todo el proyecto.

2.2. En lo que tiene que ver con el artículo 2°, productos nacionales, es necesario aclarar que el alcance de esta norma incluiría todo producto que se comercialice en el país.

Además de las consideraciones en torno a la gradualidad, su entrada en vigencia y el campo de aplicación de la medida, cabe anotar que actualmente las normas especiales sanitarias que regulan los alimentos y medicamentos se ocupan de los aspectos de empaque y rotulado de los mismos señalando el contenido de estos, en esa medida, es necesario que el proyecto defina con claridad cuál de esa información sería la obligatoria de reportar en el sistema Braille o si se trata de la totalidad, indicando si se pretende el uso de stickers o adhesivos complementarios o que los empaques para el caso de los nacionales contengan el sistema desde fábrica. Por tanto es necesario que para el caso de alimentos se consideren las Resoluciones 333 de 2011 y 5109 de 2005 y en cuanto a los medicamentos se revise el Decreto 677 de 1995, en especial el título IV “De los envases, etiquetas, rótulos, empaques, nombres y publicidad”.

²² Universidad Internacional de Valencia, beneficios y desventajas del sistema braille, en: <https://www.universidadviu.com/beneficios-y-desventajas-del-sistema-braille/> (16.07.2019).



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 12 de 17

Por lo anteriormente expuesto, **cuando se establece una medida OTC no se deben introducir evaluaciones de riesgo que, como se ha mencionado a lo largo de este documento, son obligatorias para las MSF [...]**²¹ [Énfasis fuera del texto].

Esto implicaría un trámite especial ante la Organización Mundial del Comercio, previo a la adopción de la norma.

De conformidad con lo enunciado, y sin demeritar la importancia de una regulación como la que se propone, en la iniciativa no se divisa la existencia de un análisis de estos puntos en el país, lo cual resulta trascendental para la efectividad de la medida, es más, deberían generarse proceso de implementación graduales (más allá de julio de 2021).

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Con base en las reflexiones realizadas, el proyecto debería estar dirigido a impulsar el uso de ese sistema de comunicación, de forma progresiva, iniciando por ciertos productos. Adicionalmente, exigiría la masificación y el estudio del braille en el país pues la medida no solo está destinada a incluir a la población con limitaciones visuales sino que es extensiva a servidores públicos, para el caso, funcionarios del INVIMA u otros de entidades que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control, encargados de dar cumplimiento a la obligación de incluir en las etiquetas informativas el sistema braille. En consecuencia, frente a las normas del articulado *sub examine* se precisa lo siguiente:

2.1. En lo concerniente al objeto (art. 1°), además de considerar la gradualidad en el uso del sistema braille respecto de productos alimenticios y medicamentos más allá de 2021, es importante tener presente las tecnologías que suplirían la forma de asegurar la información. En efecto, sumado al sistema braille, se han previsto alternativas como mensajes auditivos. Aunque el sistema braille no ha sido superado hasta ahora como forma para lograr que la población con discapacidad visual acceda a textos, contiene algunas desventajas que no pueden ser minimizadas, a saber:

- Es un sistema **complejo de aprender**, en especial si se comienza en edades avanzadas.

²¹ *Análisis para la Aplicación de Medidas Sanitarias y fitosanitarias en Colombia en el Sector Salud y de Protección Social*, Ministerio de Salud y Protección Social, autor Giovanni Cifuentes Rodríguez, Bogotá, D.C., 2016, pág. 13.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 14 de 17

De otro lado, resulta oportuno advertir que al señalarse: “[...] **Toda empresa que comercialice al público** [...]”, la responsabilidad del cumplimiento de las etiquetas se está entregando a los establecimientos comercializadores y no a los fabricantes que son sanitaria y comercialmente responsables de las etiquetas, rótulos y empaques, por lo que se recomienda hacer la modificación.

En dado caso, sería apropiado incluir un párrafo segundo en el que se señale que las leyendas y contenido de rotulado en sistema braille deben cumplir de igual manera con las disposiciones sanitarias aplicables a cada producto objeto de vigilancia.

Finalmente, en relación con el párrafo 1° (que no debería llevar número pues es el único), se hacen tres (3) observaciones:

- i. Es claro que los alimentos y medicamentos son productos de competencia del INVIMA, sin embargo, en consideración a la cadena de distribución y comercialización de estos, se debería incluir en la vigilancia a las entidades territoriales de salud conforme al ámbito de funciones de la Ley 715 de 2001.
 - ii. Es claro que los funcionarios que ejerzan la actividad de IVC en los diferentes niveles, tanto nacional como territorial, deben estar capacitados en ese sistema de forma que puedan establecer si la información contenida en la etiqueta corresponde o no a la que se exige. Este es un proceso que toma tiempo pues, sin duda, la población de servidores públicos vidente capacitada en el sistema braille tiende a ser mínima.
 - iii. Lo planteado es extensivo a las superintendencias que tengan funciones en torno a las medidas aquí previstas.
- 2.3. En lo que se refiere al uso del sistema en servicios turísticos (art. 3°), lugares públicos y sitios de interés (art. 4°) y financieros (art. 5°), se estima que la obligatoriedad va en correspondencia con la evolución existente en el momento, y sin perjuicio de lo que consideren otras autoridades para las cuales estos aspectos puedan resultar relevantes.

En lo atinente al turismo, se está en concordancia con lo definido por la Organización Mundial del Turismo (OMT): *“Turismo Accesible hace referencia a la adecuación de los entornos, productos y servicios turísticos de modo que permitan*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 15 de 17

*el acceso, uso y disfrute a todos los usuarios, bajo los principios del Diseño Universal*²³ y así lo pone de relieve el artículo 19 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

En cuanto a la exigencia en lugares públicos y sitios de interés, se vislumbra procedente, toda vez que complementa las disposiciones de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 definidas en sus artículos 14, 15, 16 y 17.

En lo tocante a los servicios financieros, es oportuno señalar que no toda persona con discapacidad visual es usuaria del sistema braille. De igual forma, estas personas están en la posibilidad de elegir ante su entidad financiera si desean recibir el extracto en físico, para lo cual es pertinente su expedición en braille o si prefieren el uso de medios tecnológicos accesibles, ya dispuestos en el país como el Programa Convertic liderado por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

- 2.4. En el artículo 7° se prevé la existencia de textos y guías escolares en Braille, esta disposición ya se encuentra regulada en la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y reglamentada en el Decreto 1421 de 2017. Dicha norma señala en las responsabilidades del Ministerio de Educación Nacional, lo siguiente: “[...] *Coordinar con el INCI la producción, dotación y distribución de material didáctico en braille, macrotipos, relieve y productos especializados en los establecimientos educativos oficiales de preescolar, básica y media, que atiendan personas con discapacidad visual y sordoceguera*”.
- 2.5. La utilización del sistema braille en las facturas de los servicios públicos domiciliarios (art. 8°) constituye también un desarrollo adecuado pero es importante determinar la información relevante.
- 2.6. Sobre el artículo 10°, es importante dejar estipulado el mecanismo de financiación que va a permitir fortalecer la imprenta del Braille del Instituto Nacional para Ciegos (INCI), de modo que se garantice que esta institución pueda responder como Imprenta Nacional a la demanda a nivel país.

²³ En: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/turismoaccesiblewebaccesible.pdf> (16.07.2019).



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 16 de 17

- 2.7. En lo que atañe al artículo 11, sanción y divulgación en Braille, se considera imprescindible señalar que el INCI es el Instituto Nacional para Ciegos y no de Ciegos.
- 2.8. Un punto que se ha planteado desde un inicio en la discusión tiene que ver con la entrada en vigencia de las medidas, en especial las relativas a etiquetado de alimentos y medicamentos. Si bien se establece un plazo tentativo a 2021, el mismo podría resultar insuficiente y, además, echaría de menos la serie de variables necesarias que permitan adecuar los aspectos que generaría el cumplimiento de la norma, el cual puede variar.
- 2.9. En este orden, y teniendo en cuenta el avance existente en el país de la materia, sería del caso activar una mesa técnica, ya sea en el Consejo Nacional de Discapacidad o en otra instancia de esa naturaleza, que se ocupe específicamente de la forma en que debe ser implementado el sistema braille, la gradualidad en el proceso, las tecnologías alternativas, la información relevante, entre otros asuntos de interés.

3. CONCLUSIÓN

Esta Cartera considera que las medidas de inclusión a la población con limitación visual o sordociegas resultan importantes y están en el camino del cumplimiento tanto de la Ley 1346 de 2009, por la cual se adoptó la convención sobre derechos de las personas con discapacidad como de la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

No obstante, encuentra que es necesario especificar varios aspectos en las medidas que se pretenden adoptar, específicamente, la operatividad y viabilidad de las mismas respecto de todos los productos alimenticios y de medicamentos y, adicionalmente, la determinación de la información relevante. Ello suscita interrogantes, entre ellos, establecer si se está ante un obstáculo técnico al comercio en la medida en que incluiría a todos los productos que se comercialicen en el país. Igualmente, el conocimiento del sistema braille a nivel nacional es bastante limitado por lo que no es real plantear que los organismos de vigilancia contarán con profesionales capacitados para verificar el cumplimiento de la ley. En ese sentido, y antes de avanzar en la regulación, sería importante desarrollar una comisión técnica en el país que produzca una reglamentación concreta y de consenso, bajo el lineamiento de que sí es necesario avanzar hacia una legislación inclusiva.



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **201911401261851**

Fecha: **23-09-2019**

Página 17 de 17

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,

IVÁN DARÍO GONZÁLEZ ORTIZ

Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios encargado de las funciones del despacho del Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios.
Directora Jurídica