



GLOBAL CENTER FOR

LEGAL INNOVATION ON FOOD ENVIRONMENTS

An Initiative of the O'Neill Institute at Georgetown Law

Washington D.C., 6 de noviembre de 2024

Honorables Representantes a la Cámara

Comisión Tercera

Referencia: Proyecto de Ley 291/2024 Cámara

Las personas abajo firmantes, investigadoras del *Global Center for Legal Innovation on Food Environments*, una iniciativa del *O'Neill Institute for National and Global Health Law* de la Universidad de Georgetown, nos dirigimos respetuosamente a ustedes para exponer las razones por las que el Proyecto de Ley 291 de 2024 Cámara "*Por la cual se excluye de los impuestos saludables a algunos derivados de la leche*", representa una medida regresiva frente a la protección de la salud pública y el derecho a la salud en el contexto de la epidemia Enfermedades no Transmisibles (ENT) y es incompatible con las obligaciones internacionales materia de derechos humanos contraídas por Colombia. Por lo tanto, solicitamos respetuosamente no dar curso ni aprobar tal proyecto de ley.

El *Global Center for Legal Innovation on Food Environments* es una iniciativa que se enfoca en generar conocimiento en el área del derecho y la alimentación adecuada, contribuir a fortalecer los marcos jurídicos en el tema, establecer puentes con otras áreas del derecho y disciplinas, así como en proponer enfoques jurídicos innovadores y contribuir a su aplicación en contextos específicos. La adopción de impuestos saludables, que puso a Colombia entre los países líderes en la protección de la salud pública y el derecho a la salud frente a la epidemia de ENT, es una de las medidas recomendadas tanto por autoridades de salud pública internacional y regional, como por diversos organismos de derechos humanos, dirigidas a desincentivar el consumo de productos comestibles y bebidas no saludables, y por ende, a fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir las ENT.

Por lo tanto, consideramos relevante exponer las razones por las que las modificaciones a dichos impuestos, lejos de ser cambios inocuos, pueden implicar un impacto negativo en su efectividad. Asimismo, reducir el ámbito de su aplicación podría implicar una vulneración del principio de no regresividad en derechos humanos. En lugar de limitar o modificar los impuestos saludables para reducir su alcance, el Estado colombiano debe seguir fortaleciendo estas medidas probadamente efectivas para proteger la salud pública y los derechos de todas las personas en Colombia.

	
COMISIÓN TERCERA	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
Recibido Por:	<u>Don Carlos</u>
Fecha:	<u>6 noviembre 2024</u>
Hora:	<u>4:34 pm</u>
Número de Radicado	<u>821</u>



GLOBAL CENTER FOR

**LEGAL INNOVATION ON
FOOD ENVIRONMENTS**

An initiative of the O'Neill Institute at Georgetown Law

1. El Estado colombiano tiene la obligación de adoptar medidas para prevenir y afrontar las ENT

Las ENT, entre ellas los cánceres, las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y las enfermedades pulmonares crónicas, son la principal causa de muerte y morbilidad a nivel global, con impactos adversos profundos en el derecho a la salud y otros derechos humanos.ⁱ Más de dos tercios de estas enfermedades son causadas por factores de riesgo prevenibles, entre ellos, la mala alimentación, responsable de más de 8 millones de muertes al año.ⁱⁱ

El crecimiento global de las ENT asociadas a la mala alimentación está fuertemente condicionado por la existencia de entornos no saludables, moldeados entre otros factores, por la amplia oferta y agresiva mercadotecnia de productos ultraprocesadosⁱⁱⁱ a bajo precio, lo que ha contribuido a su rápida expansión global y a la popularización de su consumo.^{iv} Estos productos, de baja calidad nutricional, alto contenido calórico^v y usualmente ricos en nutrientes críticos, como los azúcares libres^{vi}, las grasas saturadas, las grasas trans^{vii} y el sodio, afectan adversamente la salud de las personas, pues su consumo está asociado al desarrollo de numerosas enfermedades,^{viii} así como a afectaciones a la salud mental, entre ellas, la depresión.^{ix} Igualmente, los productos ultraprocesados están desplazando patrones de alimentación basados en preparaciones culinarias realizadas con base en productos sin procesar (frutas, verduras, etc) o mínimamente procesados^x, lo que contribuye a la configuración de los entornos como no saludables, así como a restringir la posibilidad de que las personas puedan acceder a alimentos de calidad y en cantidad suficientes para satisfacer su derecho a la alimentación adecuada.

Además de tener impactos en la calidad de vida de las personas, las ENT tienen profundas implicaciones a nivel económico, tanto por los costos directos asociados a las enfermedades, como por la pérdida de oportunidades de trabajo y desarrollo, lo que es especialmente grave cuando la persona que las padece es el sostén económico de una familia que cuenta con recursos escasos para sobrellevar las dificultades.^{xi} Adicionalmente, los productos ultraprocesados son nocivos en materia ambiental^{xii}. De este modo, tienen impactos múltiples en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental^{xiii}. Al respecto, la Agenda 2030 incluye explícitamente en su meta 3.4. la reducción de las muertes prematuras por ENT.

Las ENT tienen múltiples impactos en el goce de derechos humanos. Afectan el derecho a la salud, reconocido en múltiples tratados de derecho internacional y regional de los que Colombia es parte,^{xiv}. El derecho a la salud se entiende como “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. No se limita a la provisión de bienes y servicios, sino que incluye el abordaje de las condiciones necesarias para alcanzar el mayor nivel de salud.^{xv} Así, abarca a sus determinantes, entre los que se encuentran la alimentación, la nutrición, el acceso a agua potable, entre otros^{xvi}, así como los determinantes comerciales de la salud^{xvii}, o las actividades del sector privado que tienen un impacto en la salud, como en el caso de la industria de comestibles y bebidas, que ofrece y promueve agresivamente productos y comportamientos asociados al desarrollo de ENT^{xviii xix}.



Los Estados tienen el deber de abordar los determinantes de la salud, promoviendo aquellos que fomenten el goce de un buen nivel de salud^{xx} y modificando aquellos que faciliten que las personas se enfermen, como es el caso de la amplia disponibilidad y accesibilidad de productos ultraprocesados, así como del agresivo marketing de estos productos que están asociados al desarrollo de ENT y cuyo consumo debe ser desincentivado. Esta obligación se refuerza, tomando en cuenta que, por expreso mandato del artículo 12.2.c) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los Estados tienen el deber de prevenir las enfermedades epidémicas y endémicas, entre las que se encuentran las ENT.^{xxi}

Asimismo, las ENT asociadas a la dieta tienen impactos en el derecho a una alimentación adecuada, que implica el "acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla."^{xxii} El ámbito de este derecho abarca "la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada", así como "la accesibilidad [económica y física] de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos."^{xxiii} Asimismo, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para garantizar que todas las personas accedan a un "mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla[s] contra el hambre."^{xxiv} Dada la baja calidad nutricional de los productos ultraprocesados, así como sus impactos negativos en la salud y en el medio ambiente, no puede considerarse que estos productos satisfacen los requerimientos del derecho a la alimentación adecuada. Asimismo, al desplazar patrones de alimentación saludable, contribuyen no solo a configurar el entorno como uno no saludable, sino que, además obstaculizan la garantía del derecho a la alimentación adecuada; el consumo de productos ultraprocesados limita las posibilidades de las personas de gozar de una alimentación que sea adecuada y sostenible.^{xxv}

Ahora bien, entre los determinantes de la salud que debe abordar el Estado se encuentra el precio de los productos, pues éste influye en la forma como se configuran los entornos y las elecciones de consumo de las personas,^{xxvi} de modo tal que se incentive la buena alimentación y se desincentive el consumo de productos perjudiciales para la salud. Precisamente, los impuestos saludables se dirigen a modificar este determinante de modo tal que se desincentive el consumo de productos no saludables.

2. Los impuestos saludables son efectivos para reducir el consumo de productos perjudiciales para la salud

La relevancia de la política tributaria para el goce efectivo de los derechos humanos es palpable en el contexto de las ENT, en tanto puede contribuir u obstaculizar el cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y garantía derivadas de los derechos a la salud y a la alimentación adecuada, así como otros interrelacionados. La política tributaria se puede diseñar e implementar de forma tal que fomente que las elecciones saludables sean las más fáciles y preferidas por las personas,^{xxvii} por ejemplo, facilitando la asequibilidad de productos como frutas y verduras, y modificando factores como el bajo precio de productos comestibles y



GLOBAL CENTER FOR

LEGAL INNOVATION ON FOOD ENVIRONMENTS

An Initiative of the O'Neill Institute at Georgetown Law

bebidas no saludables. Por el contrario, una política tributaria sin enfoque de derechos puede constituirse en un obstáculo para su realización.

Los impuestos a los comestibles y bebidas no saludables han probado ser efectivos para reducir su consumo, motivo por el cual han sido recomendados por diversos organismos de salud pública a nivel global y regional para hacer frente a las ENT^{xxxviii}. Igualmente, se constituyen en medidas que materializan obligaciones internacionales de derechos humanos. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) ha recomendado su adopción en numerosas oportunidades. En el 2015, el Comité instó a Italia a que “grave con impuestos más elevados la comida basura y las bebidas azucaradas, y que estudie la posibilidad de aprobar una reglamentación estricta de la comercialización de esos productos, velando por promover el acceso a dietas saludables”^{xxxix}, recomendación que reiteró en el 2022.^{xxx} Concordantemente se pronunció en 2016, recomendando a Polonia que “imponga una mayor carga tributaria a la comida basura y las bebidas azucaradas y considere la posibilidad de adoptar leyes estrictas sobre la comercialización de dichos productos,”^{xxxi} entre otros ejemplos similares.^{xxxii}

Igualmente, la Relatoría Especial sobre el derecho a la alimentación y la Relatoría Especial sobre el derecho a la salud física y mental de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como la Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) junto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han recomendado explícitamente los impuestos a los comestibles y bebidas no saludables como medidas para dar cumplimiento a las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.^{xxxiii}

Ahora bien, el cumplimiento de la obligación de respeto, que requiere de los Estados abstenerse de injerir directa o indirectamente en el disfrute de los derechos,^{xxxiv} podría verse comprometida, por ejemplo, cuando el Estados o sus agentes favorecen la generación de entornos no saludables, por ejemplo, eliminando impuestos cuyo objetivo es desincentivar el consumo de productos perjudiciales para la salud, o modificando su alcance e impactando negativamente en su efectividad, como propone el Proyecto de Ley de la referencia. Asimismo, la eliminación o modificación de los impuestos saludables para priorizar intereses puramente económicos, podría constituir una vulneración de la obligación de respeto de los derechos humanos.^{xxxv}

Del mismo modo, las obligaciones de protección y garantía de los derechos humanos podrían verse vulneradas cuando los Estados omiten abordar el impacto adverso del accionar de las empresas que incentivan el consumo de productos no saludables, pues los Estados deben adoptar medidas para impedir que terceros no estatales, incluidas las empresas, interfieran en el ejercicio de los derechos de las personas.^{xxxvi} Dada la evidencia sobre el uso del precio de los productos ultraprocesados para fomentar su consumo^{xxxvii} por parte de la industria alimentaria y de bebidas, los Estados deben adoptar medidas para prevenir la violación de derechos humanos.^{xxxviii} Igualmente, en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), la obligación de garantía^{xxxix} y el deber de prevención derivado de ésta, en conjunto con la obligación de adoptar disposiciones de carácter interno,^{xl} imponen la obligación de adoptar medidas, incluidas de carácter normativo, dirigidas a la prevención de



conculcaciones de derechos que conoce o debería conocer el Estado.^{xli} Entre estas medidas se encuentra la adopción de impuestos saludables, probadamente efectivos para desincentivar el consumo de productos perjudiciales para la salud y, por lo tanto, para prevenir las ENT.^{xlii}

Cabe destacar, asimismo, que los impuestos saludables, además de ser relevantes para la plena efectividad de los derechos humanos a la salud y otros interrelacionados, también lo son en cuanto constituyen una fuente de recursos para los Estados,^{xliii} y por ende, definen en gran medida los recursos con los que éstos cuentan para dar cumplimiento a las obligaciones de derechos humanos que requieren el uso de recursos económicos, como, por ejemplo, la ampliación de la cobertura de bienes y servicios otorgados por los sistemas de salud, la compra y distribución de alimentos para personas en situación de vulnerabilidad, u otras dimensiones prestacionales de los derechos. Así, los impuestos son particularmente relevantes para definir el nivel de cumplimiento de la obligación de los Estados de tomar medidas, hasta el máximo de recursos disponibles, para lograr progresivamente, la plena realización de los derechos.^{xliiv} Igualmente, los impuestos saludables son poderosas herramientas para promover el desarrollo sostenible^{xliv} en sus dimensiones social, económica y ambiental.

3. Modificar los impuestos saludables puede constituir una medida regresiva, violatoria del derecho internacional de los derechos humanos

El Estado colombiano tiene la obligación de adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente y por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).^{xlvi xlvi} De la noción de progresividad se desprende el deber de no regresividad, que exige que los Estados se abstengan de adoptar medidas que deroguen, empeoren, retrasen o interrumpan el nivel de goce o ejercicio de los DESC alcanzados,^{xlviii} siempre que las mismas no estén justificadas por razones de suficiente importancia.^{xlix} Al obligarse a una mejora continua de la situación de los DESC (progresividad), los Estados asumen, al mismo tiempo, la obligación mínima de no reducir los niveles de protección vigentes ni derogar los DESC ya existentes (no regresividad).^l Así, el deber de no regresividad protege a las personas frente a actos u omisiones de los Estados que debiliten los avances logrados en materia de DESC, o que hagan resurgir obstáculos que impidan el pleno ejercicio de estos derechos.^l

Siguiendo los lineamientos en la materia adoptados por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA),^{lii} la doctrina entiende que habrá regresividad normativa cuando se reduce la extensión de derechos concedidos por una norma jurídica. Para determinarlo, será necesario comparar la norma anterior con la norma posterior, y evaluar si la segunda suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la primera.^{lii} El estándar de análisis en este ámbito consiste en evaluar si el nivel de protección que ofrece el ordenamiento jurídico ante una misma situación de hecho ha empeorado.^{liv}

Por su parte, el Comité DESC ha considerado que las medidas de carácter regresivo deben justificarse “plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.”^{lv} El deber de no regresividad exige que cualquier medida regresiva esté plena y rigurosamente



GLOBAL CENTER FOR

**LEGAL INNOVATION ON
FOOD ENVIRONMENTS**

An Initiative of the O'Neill Institute at Georgetown Law

justificada, y que sea producto de un análisis juicioso que considere las alternativas existentes. En esta línea, en el caso *Vera Rojas* la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) condenó al Estado chileno por el incumplimiento de la obligación de no regresividad, al emitir una circular que excluía un tratamiento médico previamente cubierto por un seguro de salud privado proporcionado por una aseguradora.^{lvi}

La modificación de los impuestos saludables, tal como lo pretende el proyecto de ley de la referencia, para excluir de su alcance a los yogures, los kumis, las leches fermentadas larga vida y las leches saborizadas, así como a las cremas de leche, las mantequillas, los aceites o grasas de mantequilla, los quesos, los sueros, el manjar blanco, las leches condensadas azucaradas, los postres de leche y los helados, puede tener implicaciones en su efectividad.

Para lograr efectos positivos en la salud pública, los impuestos saludables deben estar cuidadosamente diseñados para tal fin. Las autoridades de salud pública a nivel internacional se han referido a las distintas alternativas regulatorias que tienen los Estados, y por ejemplo, en el caso de los impuestos a bebidas azucaradas, han establecido algunos lineamientos para el diseño de impuestos efectivos, tomando en cuenta la experiencia comparada^{lvii}. No existe un diseño único que asegure la máxima efectividad en todos los casos, por lo que al decidir sobre las características específicas del impuesto se toman en cuenta el contexto y se considera su impacto en el sistema tributario en su conjunto^{lviii}.

Los impuestos saludables adoptados en Colombia gravan tanto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas, en función de su nivel de azúcar añadido, como a los comestibles ultraprocesados y/o con exceso de azúcares añadidos, sodio o grasas saturadas. Retirar de los productos gravados, los señalados por el proyecto de ley de la referencia, puede implicar la sustitución en el consumo de productos no saludables que están gravados, por otros que igualmente, siendo ultraprocesados y/o con exceso de nutrientes críticos, dejen de estar sujetos a los impuestos saludables, erosionando la efectividad de los impuestos para proteger la salud pública y los derechos humanos. Así, para evitar este tipo de sustituciones adversas, las autoridades de salud pública han recomendado que los impuestos tengan una base suficientemente amplia^{lix}.

En el caso de los impuestos a las bebidas azucaradas, la OMS ha señalado que para contribuir al mayor impacto de los impuestos en la salud pública se deben definir claramente los productos gravados desde el inicio y que “preferiblemente, la lista de productos sujetos a impuestos debería incorporar todos los subtipos de bebidas azucaradas”^{lx}, lo que incluye yogures y bebidas saborizadas; productos que se listan entre aquellos que el proyecto de ley pretende dejar sin gravamen.

La modificación injustificada de los impuestos saludables, para excluir ciertos productos, que puede tener un impacto en la efectividad de los mismos, tiene implicaciones a la luz del deber de no regresividad. Por un lado, en virtud de la copiosa evidencia de que los impuestos saludables son medidas efectivas para reducir el consumo de productos nocivos y que promueven la salud y los derechos humanos, retirar productos ultraprocesados de su ámbito de aplicación, implica una reducción en el nivel de protección de estos derechos. En segundo lugar, modificar los productos sujetos a los impuestos puede implicar una disminución en los recursos disponibles para que el Estado garantice las dimensiones de los DESC que dependen de éstos.



Cabe destacar, de manera adicional, que muchas de las justificaciones que se han ofrecido para impedir la adopción o para promover la eliminación de impuestos saludables ya han sido categóricamente rechazadas por falta de fundamento. Las supuestas afectaciones a la igualdad fueron consideradas infundadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-435 de 2023. Igualmente, el argumento frecuente sobre la potencial pérdida de empleo o reducción de salarios derivadas de la disminución en la producción ha sido desechado por la experiencia comparada.^{lxi}

En el caso concreto del proyecto de ley de la referencia, en la exposición de motivos se aduce, por una parte, que las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABA), recomiendan el consumo de leche y productos lácteos, y por otra, que el consumo de productos lácteos en el país está disminuyendo, lo que contribuye a la crisis de este sector de la economía. En nuestra consideración, estas razones no son suficientes para justificar la reducción de los productos gravados por los impuestos saludables. Por una parte, los impuestos no impiden el consumo de leche y productos lácteos. Su objetivo es, se reitera, desincentivar el consumo de aquellos productos asociados al desarrollo de ENT. Precisamente, se busca que los productos no saludables, incluidos aquellos derivados de la leche que son ultraprocesados o tienen exceso de nutrientes críticos, sean menos consumidos al incrementar su precio, lo que deja a salvo la posibilidad del consumo de productos lácteos no gravados desde el inicio por la norma.

Además de que existen vías alternativas para incentivar el consumo de productos lácteos sin que ello implique el consumo de los no saludables, también llama la atención el que dentro de los productos que el proyecto de ley pretende excluir del alcance los impuestos saludables, se encuentran algunos de nula calidad nutricional como los helados o las leches condensadas azucaradas. Esto apunta a que la alegada preocupación por el cumplimiento de las recomendaciones nutricionales de las autoridades colombianas es sólo aparente y esconde otro motivo para buscar las mencionadas exclusiones.

A la luz de la exposición de motivos pareciera entonces que el verdadero interés en la exclusión de los productos proviene del ámbito económico, más exactamente de la alegada crisis del sector lácteo. Sin embargo, como se señaló anteriormente, la omisión del Estado y sus agentes de adoptar medidas dirigidas a la protección de los derechos a la salud y otros interrelacionados, así como las acciones y omisiones que lleven a erosionar la efectividad e implementación de medidas adoptadas con estos fines, basándose en intereses puramente económicos, pueden constituir una violación de la obligación de respeto al derecho a la salud y otros interrelacionados que corresponde al Estado colombiano y que debe entenderse de mayor relevancia constitucional que las libertades económicas.

En ese sentido, los impuestos saludables no afectan desproporcionadamente la libertad económica^{lxii}. No tienen impacto en el núcleo esencial del derecho a la libertad de empresa (manufacturar y comercializar productos), están justificados en razones suficientes y adecuadas, son compatibles con el principio de solidaridad, y resultan proporcionales y razonables, para alcanzar los fines del Estado.^{lxiii} Persiguen un fin legítimo y constitucionalmente valioso, como es la protección de la salud pública y de los derechos fundamentales a la salud y a la alimentación adecuada, son medios adecuados y conducentes



GLOBAL CENTER FOR

**LEGAL INNOVATION ON
FOOD ENVIRONMENTS**

An Initiative of the O'Neill Institute at Georgetown Law

para alcanzar dichos fines, como lo muestra la evidencia, y no son evidentemente desproporcionados.

Por lo tanto, las razones de mercado o asociadas a la situación económica de un determinado sector de la industria no son suficientes para justificar el retroceso en el ámbito de aplicación del impuesto y, por ende, en la protección y garantía de los derechos a la salud y otros interrelacionados. De este modo, la modificación de los impuestos saludables para excluir diferentes productos lácteos, constituye una medida deliberadamente regresiva que, para ser compatible con el derecho internacional de los derechos humanos, debe estar rigurosamente justificada en relación con la totalidad de los derechos establecidos en el PIDESC. Tal justificación no se da a la luz de lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de ley.

Conclusión

Los productos ultraprocesados contribuyen a la mala alimentación, factor de riesgo de ENT, con importantes impactos en la calidad de vida y la salud de las personas, así como en el goce de los derechos humanos, particularmente el derecho a la salud y el derecho a la alimentación adecuada. Por lo tanto, se requiere la adopción de medidas para promover entornos saludables y prevenir las ENT, dando cumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano. Entre estas medidas se encuentran los impuestos saludables, que tienen efectividad probada para lograr los mencionados objetivos, por lo cual han sido ampliamente recomendados por autoridades de salud pública y derechos humanos a nivel regional e internacional. Colombia es pionera a nivel global en la adopción de impuestos a los productos ultraprocesados, mostrando un compromiso importante con la salud pública y los derechos humanos. Antes que modificarlos o eliminarlos, el Estado colombiano debería fortalecerlos, de modo que dé cumplimiento a la obligación de realización progresiva de algunas dimensiones de los derechos humanos. Por el contrario, el proyecto de ley que propone modificar los impuestos saludables implica un retroceso en el nivel de protección de derechos alcanzados, por lo que puede constituir una medida regresiva injustificada, violatoria del derecho internacional de los derechos humanos. Por ese motivo, instamos a las y los distinguidos Congresistas a rechazar la mencionada propuesta y mostrar un compromiso decidido con la salud pública y los derechos humanos a la salud y la alimentación adecuada de todas las personas en Colombia.

Atentamente,

Silvia Serrano Guzmán
Abogada y Directora

Óscar A. Cabrera
Abogado y Director



GLOBAL CENTER FOR

**LEGAL INNOVATION ON
FOOD ENVIRONMENTS**

An Initiative of the O'Neill Institute at Georgetown Law

Valentina Castagnari
Abogada y Asociada

Isabel Martins Barbosa
Abogada y Directora Asociada

Ariadna Tovar Ramírez
Abogada y Consultora Senior



GLOBAL CENTER FOR

LEGAL INNOVATION ON FOOD ENVIRONMENTS

An Initiative of the O'Neill Institute at Georgetown Law

ⁱ World Health Organization, "Noncommunicable diseases: Key facts", <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>.

ⁱⁱ Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME), "GBD 2019 Cause and Risk Summaries" (Seattle, USA, 2019), https://www.healthdata.org/results/gbd_summaries/2019.

ⁱⁱⁱ Si bien existen diversas definiciones de productos ultraprocesados, el presente escrito usará ese término de manera intercambiable con el de productos comestibles y bebidas no saludables, para facilitar la lectura. El término ultraprocesados es el usado por la legislación colombiana que establece los impuestos saludables. Ley 2277 de 2022, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA UNA REFORMA TRIBUTARIA PARA LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"; y Ley 2120, "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FOMENTAR ENTORNOS ALIMENTARIOS SALUDABLES Y PREVENIR ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES".

La OPS define a los productos ultraprocesados como "formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes. Igual que los productos procesados, los productos ultraprocesados contienen sustancias de la categoría de ingredientes culinarios, como grasas, aceites, sal y azúcar. Los productos ultraprocesados se distinguen de los productos procesados por la presencia de otras sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso culinario común (...), de sustancias sintetizadas de constituyentes de alimentos (...) y de aditivos para modificar el color, el sabor, el gusto o la textura del producto final. Los alimentos sin procesar o mínimamente procesados representan generalmente una proporción muy pequeña de la lista de ingredientes de productos ultraprocesados, que suelen tener 5, 10, 20 o más ingredientes, o están ausentes por completo. En la fabricación de productos ultraprocesados se usan varias técnicas, entre ellas la extrusión, el moldeado y el preprocesamiento, combinadas con la fritura." Organización Panamericana de la Salud, "Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud" (Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud, 2016).

^{iv} David Stuckler et al., "Manufacturing Epidemics: The Role of Global Producers in Increased Consumption of Unhealthy Commodities Including Processed Foods, Alcohol, and Tobacco", *PLoS Medicine* 9, núm. 6 (2012); Blecher et al., "Global trends in the affordability of sugar-sweetened beverages, 1990–2016".

^v Organización Mundial de la Salud (OMS) (2021). Nota Descriptiva: Obesidad y sobrepeso. Ginebra: OMS. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>

^{vi} Puede encontrarse una definición de grasas trans y grasas saturadas en: Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2016). Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Washington, D.C.: OPS. p. 25.

^{vii} Puede encontrarse una definición de grasas trans y grasas saturadas en: Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2016). Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Washington, D.C.: OPS. p. 25.

^{viii} Lane, Melissa M, Elizabeth Gamage, Shutong Du, Deborah N Ashtree, Amelia J McGuinness, Sarah Gauci, Phillip Baker, Mark Lawrence, Casey M Rebholz, y Bernard Srour. "Ultra-processed food exposure and adverse health outcomes: umbrella review of epidemiological meta-analyses". *bmj* 384 (2024).

^{ix} *Ibid*; Zheng, Liwen, Jing Sun, Xiaohui Yu, y Dongfeng Zhang. "Ultra-Processed Food Is Positively Associated With Depressive Symptoms Among United States Adults". *Frontiers in Nutrition* 7 (2020). <https://doi.org/10.3389/fnut.2020.600449>.

^x OPS (2015). Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Washington D.C.: OPS. p. xii

^{xi} Pan American Health Organization, "The Economic burden of Non-communicable diseases in the Americas", <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2011/paho-policy-brief-3-En-web1.pdf>; Bloom, D.E. et al., "The Global Economic Burden of Non-communicable Diseases: A report by the World Economic Forum and the Harvard School of Public Health", 2011.

^{xii} Josefa Maria Fellegger Garzillo, "A alimentação e seus impactos ambientais: abordagens dos guias alimentares nacionais e estudo da dieta dos brasileiros" (Universidade de São Paulo, 2018); Josefa Maria Fellegger Garzillo et al., "Ultra-processed food intake and diet carbon and water footprints: a national study in Brazil", *Revista de Saúde Pública* 56 (2022): 6; Jacqueline Tereza Da Silva et al., "Greenhouse gas emissions, water footprint, and ecological footprint of food purchases according to their degree of processing in Brazilian metropolitan areas: a time-series study from 1987 to 2018", *The Lancet Planetary Health* 5, núm. 11 (el 1 de noviembre de 2021): e775–85, [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(21\)00254-0](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(21)00254-0); Josefa Maria Fellegger Garzillo et al., "Carbon footprint of the Brazilian diet", *Revista de saude publica* 55 (2021).

^{xiii} Para un desarrollo exhaustivo, ver Maldonado-Vargas y Llorente, "Impacts of health taxes on the attainment of the SDGs".

^{xiv} El derecho a la salud se encuentra establecido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). A su vez, en el contexto regional, se encuentra protegido de forma autónoma por el artículo 26 de la CADH (Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala, (2018). Párr. 98 – 102; entre otros) y es reconocido en otros instrumentos regionales como en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador). Asimismo, es reconocido por otros tratados internacionales que protegen poblaciones específicas y de los cuales Colombia es parte, incluyendo la Convención sobre los



Derechos del Niño (CDN) (Art. 24), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (Art. 12), y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) (Art. 25).

Sin embargo, el análisis se centra en la interpretación del PIDESC dado su carácter más amplio y su mayor desarrollo interpretativo, además de que dicho desarrollo ha sido replicado por los demás Comités de tratados al interpretar el alcance y contenido del derecho a la salud previsto en los respectivos tratados. Esto, sin perjuicio de que la Corte Constitucional efectúe un análisis más exhaustivo respecto de todos los tratados que protegen un derecho a la salud.

^{xv} Comité DESC, "Observación general 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud" (el 8 de noviembre de 2000), Doc. de la ONU E/C.12/2000/4., párr. 9.

^{xvi} Comité DESC, "Observación general 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud", párr. 4; Análogamente, la OMS también reconoce la importancia de los determinantes sociales en la salud. World Health Organization, "Social Determinants of Health", <https://www.who.int/health-topics/social-determinants-of-health>.

^{xvii} World Health Organization, "Commercial Determinants of Health: Key Facts"; Kickbusch, Allen, y Franz, "The Commercial Determinants of Health".

^{xviii} World Health Organization, "Commercial Determinants of Health: Key Facts", el 5 de noviembre de 2021,

<https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/commercial-determinants-of-health>; Ilona Kickbusch, Luke Allen, y Christian Franz, "The Commercial Determinants of Health", *The Lancet. Global Health* 4, núm. 12 (diciembre de 2016).

^{xix} Kickbusch, Allen, y Franz, "The Commercial Determinants of Health"; World Health Organization, "Commercial Determinants of Health: Key Facts".

^{xx} Comité DESC, "Observación General 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. E/C.12/2000/4.", 11 de agosto del 2000, párr. 16.

^{xxi} World Health Organization, "Noncommunicable Diseases", <https://www.who.int/health-topics/noncommunicable-diseases>

^{xxii} Comité DESC, "Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), Doc. de la ONU E/C.12/1999/5.", el 12 de mayo de 1999, párr. 6.

^{xxiii} *Ibid.*, párr. 7.

^{xxiv} *Ibid.*

^{xxv} Comité DESC, "Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11), Doc. de la ONU E/C.12/1999/5.", el 12 de mayo de 1999, párr. 7-13.

^{xxvi} Organización Panamericana de la Salud, "Determinantes sociales de la salud - OPS/OMS".

^{xxvii} Dainius Pūras, "Pronunciamiento de Relator de Naciones Unidas sobre etiquetado frontal de advertencia" (el 27 de julio de 2020).

^{xxviii} World Health Organization, "Best buys and other recommended interventions for the prevention and control of non-communicable diseases. Updated (2017).", 2017; World Health Organization, "Fiscal policies to promote healthy diets: policy brief," World Health Organization, "WHO manual on sugar-sweetened beverage taxation policies to promote healthy diets".

^{xxix} Comité DESC, "Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Italia", párr. 51.

^{xxx} Comité DESC, "Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Italia", párr. 96.

^{xxxi} Comité DESC, "Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Polonia", el 6 de octubre de 2016, Doc. de la ONU E/C.12/POL/CO/6.

^{xxxii} Ver, por ejemplo, Comité DESC, "Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Reino Unido", párr. 54; Comité DESC, "Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Bélgica", párr. 49.

^{xxxiii} Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Las Enfermedades No Transmisibles y los Derechos Humanos en las Américas", 31 de agosto de 2023; Mofokeng, Tlaleng. "Food, nutrition and the right to health - Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health", 14 de julio de 2023. A/78/185; De Schutter, O., Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (2011). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. Doc. de la ONU A/HRC/19/59, párr. 12; Olivier De Schutter, "Tax policies and the right to adequate food: information note", el 17 de octubre de 2013, 1; Olivier De Schutter, "Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación: misión a Brasil" (el 19 de febrero de 2010), Doc. de la ONU A/HRC/13/33/Add.6, párr. 36.

^{xxxiv} Comité DESC, "Observación General 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. E/C.12/2000/4.", 11 de agosto del 2000, párr. 33.

^{xxxv} *Ibid.*, párr. 12 "La obligación de respetar los derechos económicos, sociales y culturales se vulnera cuando los Estados partes dan prioridad a los intereses de las empresas en detrimento de los derechos del Pacto sin la debida justificación o cuando aplican políticas que afectan negativamente a esos derechos."

^{xxxvi} Comité DESC, "Observación general 24, sobre las obligaciones de los Estados en el contexto de las actividades empresariales. Doc. de la ONU E/C.12/GC/24", 10 de agosto de 2017, párrs. 14 y ss.

^{xxxvii} Las empresas utilizan diversas tácticas empresariales relacionadas con el precio para atraer nuevos clientes, incrementar el consumo de productos específicos, o promover la lealtad hacia una marca, entre otros objetivos, tácticas entre las que se encuentran los descuentos por compra en cantidad, las promociones de "2x1", los precios especiales de venta "por combo",



entre muchas otras; sin embargo, resulta llamativo que estas tácticas se empleen casi exclusivamente para promover productos no saludables. Ver, por ejemplo, Kelly L. Haws et al., "Any Size for a Dollar: The Effect of Any-Size-Same-Price Versus Standard Pricing on Beverage Size Choices", *Journal of Consumer Psychology* 30, núm. 2 (2020): 392–401; Grigsby-Duffy et al., "The healthiness of food and beverages on price promotion at promotional displays: a cross-sectional audit of Australian supermarkets"; Looi et al., "Price promotions offered by quick service restaurants in Australia: analysis from an obesity prevention perspective"; Bennett et al., "Prevalence of healthy and unhealthy food and beverage price promotions and their potential influence on shopper purchasing behaviour: a systematic review of the literature".

^{xxxviii} De forma explícita el Comité DESC ha destacado que la obligación de proteger en el contexto de actividades empresariales, incluye, revocar "las subvenciones cuando corresponda y en la medida necesaria", así como "revisar los códigos tributarios" y otras formas de apoyo o privilegios estatales, "armonizando los incentivos comerciales a las responsabilidades en materia de derechos humanos." Comité DESC, "Observación general 24, sobre las obligaciones de los Estados en el contexto de las actividades empresariales. Doc. de la ONU E/C.12/GC/24", 10 de agosto de 2017, párr. 15.

^{xxxix} Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (1969), Art. 1.

^{xl} CADH, Art. 2.

^{xli} Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Corte IDH el 20 de octubre de 2016), párr. 323 y 324.

^{xlii} Relatoria Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Las Enfermedades No Transmisibles y los Derechos Humanos en las Américas", 31 de agosto de 2023.

^{xliii} Julia Ambros, "Taxation as a human rights issue: taxation and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights" (2018), 5.

^{xliv} Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", GA, Res. 2200A (XXI), Doc. ONU A/6316, 993 U.N.T.S.3 § (1966) (en adelante PIDESC) Art. 2.1 En igual sentido, el Art. 4 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, reza: "Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional." Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, Nov. 20, 1989, 1577 U.N.T.S.

^{xlv} Norman Maldonado-Vargas y Blanca Llorente, "Impacts of health taxes on the attainment of the SDGs", en *Health Taxes: policy and practice*, de World Health Organization (WORLD SCIENTIFIC (EUROPE), 2021).

^{xlvi} PIDESC, art. 2.1.

^{xlvii} El artículo 26 de la CADH señala: "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

^{xlviii} Véase Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. AG/RES. 2074 (XXXV-O/05), *Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador*, Anexo, párr. 11 (definiendo a las medidas regresivas como "todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido"); Christian Courtis (coomp.) *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales* (Buenos Aires, 2006), págs. 4 y 9.

^{xlix} Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 359 párrafo 143.

ⁱ Christian Courtis (coomp.) *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales* (Buenos Aires, 2006), pág. 10 (citando a Cécil Fabre).

ⁱⁱ *Ibid.* págs. 4, 6, 7 y 17.

ⁱⁱⁱ Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. AG/RES. 2074 (XXXV-O/05), *Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador*, Anexo.

^{lii} Christian Courtis (coomp.) *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales* (Buenos Aires, 2006), págs. 6 y 7.

^{lii} *Ibid.* págs. 6

^{iv} Comité DESC, "Observación general 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes" (el 12 de diciembre de 1990), Doc. de la ONU E/1991/23, párr. 9.

^{vi} Caso Vera Rojas y Otros Vs. Chile, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Corte IDH el 1 de octubre de 2021), párrs. 134 y 135.

^{vii} World Health Organization, "WHO manual on sugar-sweetened beverage taxation policies to promote healthy diets". *Organización Panamericana de la Salud, "La tributación de las bebidas azucaradas en la Región de las Américas"*.

^{viii} Cynthia Forlini et al., "Beyond Flourishing: Intersecting Uses and Interests in the Neurotechnology Marketplace", *AJOB neuroscience* 10, núm. 4 (2019): 36.

^{ix} World Health Organization, "WHO manual on sugar-sweetened beverage taxation policies to promote healthy diets", p. 62.



GLOBAL CENTER FOR

LEGAL INNOVATION ON FOOD ENVIRONMENTS

An Initiative of the O'Neill Institute of Georgetown Law

-
- ^{ix} World Health Organization, "WHO manual on sugar-sweetened beverage taxation policies to promote healthy diets", p. 52.
- ^{ixi} Andreyeva et al., "Outcomes Following Taxation of Sugar-Sweetened Beverages: A Systematic Review and Meta-analysis"; Juan-José Díaz et al., "Employment and wage effects of sugar-sweetened beverage taxes and front-of-package warning label regulations on the food and beverage industry: Evidence from Peru", *Food Policy* 115 (el 1 de febrero de 2023): 102412.
- ^{ixii} El test leve de proporcionalidad está definido en Sentencia C-1149/03, Sentencia C-830/2010, entre otras.
- ^{ixiii} Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia C-830/2010.

