



Dilaciones y artimañas: así va la accidentada reglamentación de la Ley de Comida Chatarra



SI QUIERES APOYAR A VORÁGINE, DALE CLIC A ESTE LINK PARA IR A NUESTRA VAKI

[🏠 » Historias » Reportaje](#)

Aunque fue aprobada hace casi un año, el Gobierno todavía no ha fijado las normas bajo las cuales deberá entrar a regir la llamada Ley de Comida Chatarra. Por el contrario, sí ha tomado decisiones encaminadas a entorpecer su puesta en marcha. Voragine sigue con la lupa puesta sobre este tema.

18 de mayo de 2022

Por: Juan Pablo Vásquez / Ilustración: Camila Santafé



Se celebró mucho. Sobre todo por lo difícil que fue lograr su aprobación. **Un verdadero viacrucis legislativo.** El pasado 17 de junio, el Congreso aprobó la Ley 2120 de 2021, cuyo objetivo es la creación de “*medidas para fomentar entornos alimentarios saludables*”. La nueva norma, debido a que llevaba varios años rondando la agenda nacional sin ningún éxito, también era conocida por la opinión pública y la ciudadanía como Ley de Comida Chatarra. Sus defensores, repartidos entre actores políticos y organizaciones de la sociedad civil, insisten en la necesidad de ponerla en marcha para así luchar contra enfermedades no transmisibles y la obesidad. Por ejemplo, estudios nacionales e internacionales han demostrado que el etiquetado frontal en alimentos ultraprocesados —una de las disposiciones instauradas por la ley— reduce su consumo en menores de edad y facilita la elección de otras comidas más saludables. La Organización Mundial de la Salud (OMS), por su parte, ha recomendado en más de una ocasión **que se impongan restricciones en la publicidad que estos productos utilizan para dirigirse a un público infantil** —otra medida

que contempla la norma— para asegurar la protección de su desarrollo e [impedir afectaciones que los perjudiquen por el resto de sus vidas](#).

En 2019, según cifras del Ministerio de Salud, el 17,53 por ciento de los niños y niñas del país padecían de sobrepeso. Es decir, **2,7 millones de menores colombianos están mal alimentados** y, probablemente, tienen una estrecha relación con alimentos de altos contenidos en sodio, azúcares, calorías y grasas saturadas. Esta realidad es la que pretende combatir la Ley de Comida Chatarra. Sin embargo, pese a su festejada aprobación y a las sucesivas reseñas y menciones que hicieron diferentes medios de comunicación sobre el asunto, su materialización está bastante embolada porque **el gobierno del presidente Iván Duque no ha expedido aún su reglamentación (algo a lo que está obligado, por ley)**. Sin reglas claras sobre cómo será su implementación, la Ley de Comida Chatarra está atada de manos y no puede entrar en vigor.

La demora en su reglamentación es quizá el último escollo que debe superar esta accidentada norma. **Los últimos dos gobiernos, desde 2017, desplegaron esfuerzos de todo tipo para impedir su aprobación**. Fueron necesarios dos intentos fallidos para que se despejara un poco el camino y que la tercera vez fuera la vencida en el Congreso.

Línea del tiempo: El tortuoso camino del proyecto de ley sobre comida chatarra

Voragine estudió los textos que fueron aprobados en la Cámara de Representantes y el Senado y contrastó qué tantos cambios sufrieron con respecto al texto original que fue presentado. **Hay tres puntos clave en los que fue necesario ceder para que el entonces proyecto de ley por fin viera la luz**. Y una de estas modificaciones —que involucra al etiquetado frontal de advertencia— es ahora la manzana de la discordia entre los promotores de la ley y el Ejecutivo. El Congreso ordenó al Gobierno que tomara una decisión final sobre este etiquetado y que la incluyera en la reglamentación de la Ley de Comida Chatarra. El problema es que esa determinación, y la investigación científica que debe antecederla, no avanzan y, en consecuencia, la reglamentación tampoco. Pero los otros dos aspectos también son trascendentales. Existen estudios que sustentan su pertinencia y, sin embargo, fueron sustraídos del texto que terminó convirtiéndose en ley.

Pódcast: La Ley de Comida Chatarra se demoró cinco años en ver la luz, ¿la industria cumplirá?

Los 'sapos'

Era jueves 17 de junio de 2021. Restaban pocas horas para que el proyecto de ley no fuera una propuesta más de esas que tienen mucho bombo pero quedan inconclusas. Las opciones eran dos: sucumbir —de nuevo— o ceder. La última pareció la más sensata. *“En esa conciliación me tocó sentarme con todas las organizaciones y decirles: ‘Lo dejamos hundir o cedemos en estas tres cosas’ y finalmente decidimos que lo mejor era firmar la conciliación y salvar el proyecto”*, aseguró Mauricio Toro, representante a la Cámara por Bogotá y quien tuvo entre sus banderas la aprobación de esta norma. Pese a no conseguir su reelección para los siguientes cuatro años, Toro es el principal altavoz de esta causa en el Congreso y, aún con los pocos meses que le quedan como legislador, insiste en que la reglamentación se defina pronto. Con amargura recuerda que, para que la ley no naufragara, redujo sus aspiraciones en lo relacionado con [la publicidad de los ultraprocesados, su venta en colegios y escuelas](#) y, por último, en no tomar una decisión definitiva sobre el etiquetado frontal de estos productos.

El proyecto de ley, tal y como se radicó en 2019, contemplaba un capítulo entero sobre la publicidad de comestibles ultraprocesados y bebidas de alto contenido calórico que estuviera dirigida a menores de edad. Su objetivo era impedir, al máximo posible, que los niños estuvieran expuestos a este tipo de productos y así fueran inducidos a su consumo. **Estudios demuestran**

que, en el mundo, el sobrepeso en la infancia ha crecido en un 47 por ciento desde la década de los noventa y buena parte de este aumento es atribuible a su exposición frecuente al marketing de comidas ultraprocesadas.

No es algo menor. En Nueva Zelanda, en 2017, [un grupo de investigadores](#) instaló cámaras en las prendas de más de 165 niños durante cuatro días para verificar, a lo largo de sus diferentes rutinas, qué tanto estaban en contacto con algún tipo de publicidad de estos productos. Las cifras, como lo esperaban las personas a cargo del experimento, fueron elevadas. Los menores resultaron expuestos 27,3 veces al día a algún tipo de marketing de ultraprocesados. Era una cifra muy superior (más del doble) en comparación con los comerciales que promocionaban otros alimentos. Las bebidas azucaradas, la confitería y la comida rápida eran los protagonistas más repetidos y sus lugares de aparición eran los hogares de los niños (en el 33 por ciento de los casos), algún espacio público (30 por ciento) y sus escuelas (19 por ciento).

Te puede interesar: [Así se alimentan los niños y los jóvenes en los colegios de Colombia](#)

El panorama en Colombia no es muy diferente. [La Universidad de Antioquia analizó](#) las pautas publicitarias que se emitían en la franja infantil de televisión y encontró que **el 56 por ciento de los comerciales de alimentos y bebidas estaban dirigidos a la población infantil**, y la gran mayoría de estos productos publicitados eran altos en sal, grasas o azúcar. “*La publicidad de alimentos fue mayor durante los programas infantiles que durante la programación dirigida a la audiencia general y los alimentos anunciados en programas infantiles tuvieron mayor contenido de calorías, grasa y carbohidratos*”, indica el estudio.

Por eso, el capítulo sobre la publicidad de estos productos, inicialmente, constaba de dos artículos en los que se estipulaban una serie de prohibiciones y un régimen sancionatorio en caso de ser incumplidos. **Se prohibía la entrega gratuita de ultraprocesados a menores de edad**; la propaganda de estos alimentos “*por cualquier medio o entorno*” cuando, como mínimo, el 20 por ciento de la audiencia fueran niños; **su divulgación en programas educativos o actividades deportivas**, y el uso de juguetes, accesorios y adhesivos como “*gancho comercial*” para promover su compra y consumo. Además, la mitad de los dineros recolectados a través de las sanciones se emplearía en el diseño de “*herramientas pedagógicas*” orientadas a mostrar [los riesgos que tiene una malsana alimentación en el crecimiento de los niños y jóvenes](#).

Ninguna de estas disposiciones vio la luz. Aduciendo una violación a la libertad del consumidor a elegir el producto de su preferencia —e ignorando, por ejemplo, que desde hace más de 15 años se impidió que las empresas tabacaleras patrocinaran la liga de fútbol profesional—, los detractores de la norma se opusieron con vehemencia a estas medidas porque, en su criterio, una ley no puede inmiscuirse en la programación de radio y televisión ni en espacios de recreación. **La salud de los niños quedó así por debajo del mercado y sus intereses.**

La única mención sobre publicidad que quedó en la ley firmada por Duque se limitó a una “*política pública*” que contenga la promoción de hábitos saludables para controlar las enfermedades no transmisibles y que se basará en la evidencia científica. No más. Nada de restricciones a los comerciales de ultraprocesados en horarios infantiles ni a su distribución gratuita a menores de edad.

El otro asunto sacrificado en la conciliación fue la prohibición de la venta de alimentos ultraprocesados en escuelas y colegios del país. Su disponibilidad en centros educativos es altísima. En 2018, [Red Papaz adelantó encuestas](#) en instituciones privadas y públicas en las que preguntó a padres y madres de familia, personal docente y rectores sobre la oferta de comidas en las tiendas escolares, que es el lugar en donde suelen alimentarse los estudiantes durante sus

horas de descanso. En los colegios privados, los jugos o té en botella, con exceso de azúcares añadidos, eran los más disponibles, con más del 80 por ciento de los encuestados afirmándolo. Les seguían las galletas, los paquetes de papas, las golosinas y las comidas rápidas. En las instituciones públicas la realidad no era muy distinta, aunque el orden de los productos disponibles variaba. Los paquetes de papas encabezaban la lista y eran escoltados por galletas, golosinas y jugos o té en botella.

Infografía ilustrada: [Tiendas escolares, sin regulación y a merced de la industria de comestibles ultraprocesados y bebidas azucaradas](#)

Pero estos no son los únicos números que preocupan. La oferta de alimentos que impactan positivamente a los niños no es la deseada. Otro estudio llevado a cabo por Red Papaz en 2019 contó con la participación de 856 madres, padres y cuidadores que respondieron preguntas sobre el entorno escolar de sus hijos. El 58 por ciento de los encuestados indicó que en las tiendas escolares no se consiguen frutas ni verduras y en el 47 por ciento de los colegios y escuelas no se encuentran bebederos o garrafones para tomar agua potable. La situación es alarmante, dado que en el país hay cerca de 10 millones de menores cursando estudios de primaria o bachillerato que, según los datos recolectados por Red Papaz, no se alimentan correctamente. **La infancia y adolescencia colombiana pasa, de lunes a viernes, entre 20 y 30 horas en un salón de clases y en la mayoría de los casos lo hace sin acceso a hidratación y comida nutritiva.** “Los niños y niñas, imaginándonos que ir a estudiar es su trabajo, están de tiempo completo en el colegio. Es su segundo hogar”, afirmó Daniel Tobón, médico especialista en salud pública, en un [reportaje previo de Voragine sobre este tema](#).

Lo paradójico de la decisión del Congreso de **no incorporar la prohibición de vender ultraprocesados en centros educativos bajo la premisa de permitir el libre desarrollo del comercio** es que los padres y madres de familia piensan todo lo contrario. Mientras mamás y papás —como es de esperarse— propenden por el cuidado de sus hijos, en el Legislativo se piensa en términos de economía, industria y consumidores. [El 81 por ciento de los padres contactados por Red Papaz](#) está “*muy de acuerdo*” con que los congresistas creen normas para la prevención de enfermedades crónicas que se asocian a la malnutrición. La brecha entre padres y parlamentarios no acaba ahí. El 86 por ciento del primer grupo considera necesario que se anteponga el derecho a la salud de sus hijos por encima de los intereses de la industria de los ultraprocesados, y el 85 por ciento estima conveniente prohibir la venta de comida alta en azúcar, sodio y grasas saturadas en los colegios. En este caso, sin embargo, los congresistas no parecen estar escuchando a muchos de quienes, probablemente, los han elegido para representarlos en el Legislativo.

Y el último aspecto en el que cedieron las organizaciones y sus defensores fue el etiquetado frontal de advertencia que debe, en principio, aparecer en todos los productos ultraprocesados. Esta es la razón de ser de un debate que continúa vivo hasta la fecha y que involucra al Ministerio de Salud con una jugada que casi deja en nocaut a la Ley de Comida de Chatarra.



La jugada

La nueva ley fue discutida, [obtuvo 46 votos a favor, 29 en contra y se aprobó el 17 de junio de 2021](#). Y aunque fue motivo de festejo, las 24 horas previas significaron sorpresa e incertidumbre. Después de que el proyecto de ley se hundiera en dos ocasiones previas y de que organizaciones de padres y oenegés solicitaran reiteradamente al Gobierno que impulsara la Ley de Comida Chatarra —sin que su petición fuera bien recibida—, el Ministerio de Salud consideró pertinente expedir una resolución “*por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados*”. En otras palabras, luego de años en los que se miró en dirección opuesta, el Gobierno finalmente fijó reglas sobre cómo debían etiquetarse los alimentos ultraprocesados. **La resolución tuvo una consecuencia inmediata: transmitió el mensaje, tanto a los congresistas como al resto del país, de que la problemática que motivó el proyecto de ley había quedado resuelta.**

También puedes leer: [¿Por qué ponerles advertencias a los alimentos sobre su contenido ha sido tan difícil en Colombia?](#)

*“En el último debate, el Gobierno hizo una ‘jugadita’. ¿Cuál fue? Emitieron una resolución que decía que en el país finalmente se adoptaba un etiquetado para los alimentos ultraprocesados. Ellos (funcionarios del Gobierno) llegaron al Congreso con fotocopia de esa resolución y fueron a abordar a todos los senadores de la República. **Les dijeron que ya no había que aprobar la nueva ley en su último debate porque el presidente Duque se adelantó y emitió una resolución.** Esto empezó a generar una contradicción y muchos congresistas empezaron a pedir que lo retiraran del orden del día”, recuerda el representante Toro.*

El otro problema es que si bien esa jugada dispuso de unas medidas sobre el tema, estuvieron muy lejos de ser la solución que tenían en mente los promotores de la nueva ley. **El etiquetado frontal que planteó el Gobierno —que es el que está vigente hoy en día— no cumple con el propósito de advertir al consumidor sobre los riesgos de ingerir un producto ultraprocesado.** A diferencia de lo que dictaminan estudios [nacionales](#) e [internacionales](#), que han llevado a la puesta en marcha de los etiquetados en Perú, Uruguay, Argentina, México y Chile, entre otros, la resolución del Ministerio de Salud impuso un sello de etiquetado circular y no octogonal. **Se ha demostrado que el sello octogonal es, por un amplio margen, el que presenta mayor efectividad para que las personas elijan alimentos más saludables.**

*“Los resultados demuestran que los sellos de advertencia octagonales son más efectivos para identificar correctamente los productos comestibles y bebibles que contienen nutrientes críticos en exceso, en comparación con otras formas de etiquetado”, señalaron los investigadores de un [estudio conjunto](#) de la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad de Carolina del Norte y la Pontificia Universidad Javeriana. Luego de ver tres tipos diferentes de sellos (octogonal, triangular y circular), el 49 por ciento de los 1997 participantes seleccionó el sello octogonal como el que más los disuadía de adquirir productos con nutrientes peligrosos. Los sellos triangular y circular funcionaron solo con el 27 y el 21 por ciento de los participantes, respectivamente. Quiere decir que **el Gobierno, obviando la evidencia científica que demostró su baja efectividad, se decantó por los sellos circulares** que ya hoy se pueden encontrar en algunos productos ultraprocesados como las galletas Cocosette, de la compañía multinacional Nestlé.*

*“Esa señal octogonal le genera a usted inmediatamente una alerta. O dígame, ¿usted alguna vez ha visto una señal de pare circular? ¡Pues no!”, advierte Toro. Para salvar la ley, él y el senador José Ritter López, que fue gran aliado en ese día clave, no tuvieron otra opción que conceder en este punto. Explicándoles a los otros congresistas que la iniciativa incluía también otros aspectos fundamentales y no solo el etiquetado frontal, pidieron que la votaran a favor y se diera un margen de maniobra al Gobierno para que reconsiderara el contenido de la resolución que acababa de expedir. Por lo tanto, **la ley aprobada ordenó al Ministerio de Salud implementar un etiquetado frontal que esté basado “en la mayor evidencia científica disponible y el libre de conflicto de intereses”.** Teniendo en cuenta que la bibliografía sobre el tema ha repetido una y otra vez que los sellos octagonales gozan de mayor impacto sobre los consumidores, el Ministerio de Salud deberá modificar su postura sobre el etiquetado frontal en la reglamentación que haga de la Ley de Comida Chatarra. Sí, **la reglamentación que está pendiente hace casi once meses.***

El mismo Gobierno así lo ha reconocido. Ante los micrófonos de W Radio, en una entrevista el pasado 12 de abril, el viceministro de Salud Pública Germán Escobar admitió la posibilidad de que las empresas que ya adoptaron el etiquetado frontal con sellos circulares deban cambiarlos por otros de forma octogonal si así lo demuestra el estudio que ordenó la ley. *“Si la resolución que salga del estudio de la mejor evidencia establece que el etiquetado frontal debería tener otras características, pues se deberá hacer una regulación distinta”, aseguró Escobar.*

El actual etiquetado, además, está acompañado de dibujos —unos cubos de azúcar, un salero y una barra de mantequilla—, que tampoco son recomendables por los expertos en la materia, y **en vez**

de tener la palabra “exceso” escrita en el sello, como sí sucede en la mayoría de los países que adoptaron el etiquetado frontal, se lee “alto”. O sea que en los pocos ultraprocesados que ya tienen su etiquetado conforme a como lo estipuló el Gobierno, se encuentra un círculo con imágenes en los que se identifica la advertencia “alto en sal/sodio”, “alto en azúcares añadidos” y “alto en grasas saturadas”.

¿En qué va la reglamentación?

Al ser interpelado al respecto, el Ministerio de Salud es reiterativo en que está tomándose el tiempo necesario para analizar la información disponible. Los funcionarios, desde el ministro Fernando Ruiz para abajo, niegan enfáticamente que estén engavetando la reglamentación. Tienen un factor en su contra: el plazo que les dio el Congreso para reglamentar la Ley de Comida Chatarra.

*“El proyecto de ley le dio 12 meses al Gobierno para reglamentar el etiquetado que deben tener los comestibles ultraprocesados y que responda a la mayor evidencia técnica y científica. **A diez meses desde la aprobación de la ley, el Gobierno no ha adelantado ningún estudio para escoger el mejor etiquetado.** El Gobierno se rehúsa a hacer ese estudio por miedo a que encuentren que, en efecto, el etiquetado octogonal es el que más funciona. Ellos quieren el mismo que la industria le ha entregado, el circular”, asevera Toro.*

La última afirmación de Toro deja entrever las razones por las que el Gobierno ha sido una piedra en el zapato para la materialización del proyecto. Según el representante, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) ha influenciado a los ministerios de Salud, Comercio y Hacienda para que se opongan al etiquetado. **Toro relata que en una reunión que sostuvo con voceros de la ANDI hace varios años, le propusieron adoptar el etiquetado frontal con sellos circulares e imágenes. Meses después, el Gobierno se decantó por la misma alternativa.**

Te invitamos a leer: ¿La ANDI ‘legislando’ en cuerpo ajeno?

El disenso debería superarse tras los estudios que debe llevar a cabo el Ministerio de Salud. Sin embargo, faltan tres meses para que termine el mandato de Iván Duque y no parece que el anuncio de un nuevo etiquetado sea cercano. A partir de lo dicho por el viceministro Escobar a W Radio, pronto se abrirá una licitación para que un centro académico estudie la evidencia disponible al respecto. No es claro cuánto tardará la elección del contratista y, una vez seleccionado, cuánto se demorará en dar un dictamen. Lo único evidente es que, bajo mandato constitucional, el Gobierno debe, sí o sí, reglamentar la ley antes de que el presidente acabe su periodo.

“En caso de que no reglamenten la ley pasarían dos cosas. El Gobierno, tanto el presidente como el ministro de Salud, estarían incumpliendo un mandato del Congreso. Las leyes no son optativas, son obligatorias. Ambos deberían ser sancionados por incumplimiento a una obligación propia a su cargo. Y, si ellos quieren insistir en adoptar el etiquetado circular, estarían también prevaricando y yo los denunciaría porque deben tomar la decisión basados en argumentos de rigor”, señaló Toro.

Por otro lado, no está calculado aún el costo que tendrá la modificación del etiquetado en las industrias de alimentos. A pesar de la oposición de muchas de ellas a la reglamentación de la Ley de Comida Chatarra, estas dilaciones terminarán afectando sus finanzas. **Aquellas empresas que tomen la decisión de utilizar el sello circular vigente deberán cambiar sus empaques una vez el Ministerio concluya lo que ya es conocido: el sello octogonal es el más efectivo para prevenir el consumo de ultraprocesados.**

Dilatar para terminar perdiendo.

NOTA: Este reportaje se realizó con el apoyo de VITAL STRATEGIES.

SI QUIERES APOYAR A VORÁGINE, DALE CLIC A ESTE LINK PARA IR A NUESTRA VAKI



¿Quieres apoyarnos?

[CLIC AQUÍ](#)

Acerca del autor



Somos un medio digital independiente que nació el 1 de junio de 2020 para investigar y contar historias relacionadas con la vulneración de los derechos humanos y la corrupción en cualquier nivel, público o privado. Creemos que el periodismo es contrapoder o no puede llamarse periodismo, y le apostamos a las narraciones de largo aliento, las ilustraciones y el cómic periodístico. Si tienes una historia que compartimos, escríbenos a info@voragine.co

[LEER MÁS](#)

Queremos escucharte **¡Escríbenos!**

[CONTACTO](#)

Artículos Recientes



El presidente ha recibido elogios por sus discursos ambientalistas pero, en la práctica, la mayoría de sus promesas sobre medio ambiente están estancadas....



El apoderado de la Alcaldía de Pereira señaló sin pruebas a Lucas Villa, asesinado en 2021, de participar en tráfico de estupefacientes. Además, estigmatizó...

Tejer la palabra y esquivar las balas: el (contra) periodismo indígena en el Cauca



En el suroccidente colombiano se forja otro tipo de periodismo, que se fragua en una de las zonas más álgidas del conflicto armado en el país y que...

Ana Gabriel en Montería: un organizador señalado de ser del Clan del Golfo



La Fiscalía tiene información desde 2021 que compromete al empresario Juan Fernando Díaz Paba con esa banda criminal. Un influyente asesor de la Alcaldía...



© Copyright - Colombia2024 | Fundación Voragine | mail: info@voragine.co | Todos los derechos reservados

[Vea nuestra Política de Tratamiento de Datos Personales](#)

[Vea nuestra Política de Términos y Condiciones](#)

[Vea nuestro Aviso de Privacidad](#)