

Montevideo, República Oriental del Uruguay, 6 de junio 2023

Asunto: **Amicus curiae del proceso de amparo en revisión 553/2022.**
Radicaciones en la Suprema Corte: AR 553/2022.
Quejas: Nestlé
Accionado: **Autoridades de salud y economía de México**

**Honorables Ministros y Ministras de la Segunda Sala de la
Suprema Corte de la Justicia de la Nación**

Los abajo firmantes, en atención a la relevancia internacional del asunto que conoce la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana, presentamos el siguiente escrito con el propósito de que las decisiones adoptadas por Ustedes Ministros y Ministras refuercen el derecho a la salud, alimentación, así como los derechos de los y las consumidores/as, en particular de niñas, niños y adolescentes (NNA) a recibir información veraz e imparcial de los productos comestibles que se ofrecen a las personas.

El presente amicus curiae se presenta por parte de la Alianza para la Prevención y Control de las Enfermedades No Transmisibles (Alianza ENT Uruguay), una organización no gubernamental, con vasta experiencia en la defensa de los derechos de salud vinculados a estas enfermedades y sus factores de riesgo. www.alianzaent.uy

Desde las organizaciones que conformamos la Alianza ENT, consideramos que el etiquetado nutricional frontal de alimentos, de advertencia, adoptado por México es un

ejemplo para toda la región porque sigue recomendaciones internacionales de salud pública, además de sustentarse en evidencia científica libre de conflictos de interés.

Nuestra organización y sus integrantes, junto a la academia de nuestro país, ha sido una de las principales defensoras de esta política. Es así que nos declaramos a favor del etiquetado frontal de alimentos de advertencia que ha adoptado México tanto en su Ley General de Salud como en su instrumento técnico NOM-051-SCFI/SSA1-2010, “Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria”.

Esperamos que nuestro escrito pueda aportar a una decisión que se alinee en torno de una política de salud pública, esencial para la protección de derechos humanos fundamentales, y que resulta clave para la prevención de la obesidad y el sobrepeso como factores de riesgo de las enfermedades no transmisibles. En este marco, y por los argumentos que a continuación expondremos, creemos que la demanda presentada es contraria a los estándares internacionales de derechos humanos y a la evidencia científica existente en la materia.

1. Malnutrición y sobrepeso en Uruguay

Las enfermedades no transmisibles (ENTs) son la principal causa de muerte en el mundo, entre cuyos factores de riesgo se encuentra la alimentación no saludable, según la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹. Las ENTs afectan principalmente a sectores sociales vulnerables que se encuentran expuestos a ambientes menos saludables y no tienen el mismo acceso a educación y salud que los sectores más ricos².

¹ Time to deliver: report of the WHO Independent High-level Commission on Noncommunicable Diseases. Geneva: World Health Organization; 2018, disponible en <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272710/9789241514163-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

² La Obesidad en la Pobreza: Un nuevo reto en la salud pública; PAHO. Disponible online en: https://www.paho.org/ecu/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=documentos-2013&alias=439-la-obesidad-en-lapobreza-esp&Itemid=599

En nuestro país, Uruguay, el 33,5% de las niñas, niños y adolescentes de 5 a 19 años viven con sobrepeso³. De acuerdo con las organizaciones y agencias internacionales, este grave problema, si bien es consecuencia de actores multifactoriales, como la falta de actividad física y los nuevos estilos de vida; encuentra sus principales causas en el consumo de productos procesados y ultraprocesados de bajo valor nutricional y alto contenido de nutrientes críticos como ser azúcar, grasas y sodio⁴.

Según la OMS, el sobrepeso y la obesidad infantil constituyen uno de los principales problemas de salud pública del siglo XXI.⁵ Ante esta realidad preocupante, la OMS recomienda a los Estados la adopción de una serie de medidas de comprobada efectividad para la promoción de una alimentación saludable, como mecanismo para proteger el derecho a la salud. Las recomendaciones, basadas en lo establecido por la evidencia científica, promueven un conjunto de medidas que, implementadas correctamente, son efectivas para generar entornos saludables, promover la toma de decisiones saludables y el descenso de la obesidad y la malnutrición⁶.

Una de las políticas recomendadas es el etiquetado frontal de alimentos. Específicamente, sobre este punto, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) recomienda implementar, de todos los sistemas, el etiquetado frontal de advertencia con octógonos negros, el cual debe ser aplicado a todos los alimentos envasados procesados y ultra

³UNICEF, El sobrepeso en la niñez: Un llamado para la prevención en América Latina y el Caribe. Reporte 2021. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/media/29006/file/Sobrepeso-en-la-ninez-reporte-2021.pdf>

⁴ UNICEF, El sobrepeso en la niñez: Un llamado para la prevención en América Latina y el Caribe. Reporte 2021. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/media/29006/file/Sobrepeso-en-la-ninez-reporte-2021.pdf>

⁵ Organización Mundial de la Salud, Establecimiento de áreas de acción prioritarias para la prevención de la OBESIDAD INFANTIL: conjunto de herramientas para que los estados miembros determinen e identifiquen áreas de acción prioritarias 2012. disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/250750/9789243503271-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y> 1

⁶ OMS; Acabar con la obesidad infantil. Disponible online en: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/206450/9789243510064_spa.pdf?sequence=1

procesados, incluyendo bebidas. Este tipo de sistema proporciona información de forma directa, sencilla y rápida^{7, 8, 9, 10}.

2. El proceso de sanción de la política de etiquetado frontal de advertencias en Uruguay.

Ante la gravedad de la situación, en los últimos años, distintos países de América Latina han avanzado en legislaciones de etiquetado frontal de advertencias de alimentos y bebidas analcohólicas con octógonos negros. Nuestro país avanzó en 2018 con una política de etiquetado frontal de alimentos mediante el Decreto N° 272, modificado posteriormente con el Decreto 034/021 en relación con el perfil de nutrientes.

La decisión de realizar un etiquetado de esta naturaleza fue una decisión colectiva, en la que los diversos intereses de la sociedad fueron representados, escuchados y atendidos. El proceso comienza en 2016, cuando el Ministerio de Salud Pública de nuestro país convocó a un Grupo de Trabajo interministerial conformado por delegados de diversos Ministerios: Salud Pública, Industria, Energía y Minería; Ganadería, Agricultura y Pesca; Economía y Finanzas; Desarrollo Social y Educación y Cultura. De igual manera, se convocó a la Intendencia de Montevideo, la Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular. Finalmente, se tuvo la presencia de organismos internacionales vinculados con la temática, como la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación

⁷ Organización Panamericana de la Salud (2020) El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas. 2020. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y

⁸ Arrúa A, Curutchet MR, Rey N, Barreto P, Golovchenko N, Sellanes A, et al (2017). Impact of front-of-pack nutrition information and label design on children's choice of two snack foods: Comparison of warnings and the traffic-light system. *Appetite*;116:139-46, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28428151/>

⁹ Khandpur N, de Morais Sato P, Mais LA, Bortoletto Martins AP, Spinillo CG, Garcia MT, et al (2018). Are Front-of-Package Warning Labels More Effective at Communicating Nutrition Information than Traffic-Light Labels? A Randomized Controlled Experiment in a Brazilian Sample. *Nutrients*;10(6):688. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6024864/>

¹⁰ Ares G, Varela F, Machín L, Antúnez L, Giménez A, Machin L, Curutchet MR, Aschemann-Witzeld J. (2018) Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making. *Food Quality and Preference*; 68: 215-25, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0950329318300193>

y la Agricultura (FAO), y el Núcleo Interdisciplinario “Alimentación y Bienestar” de la Universidad de la República.

Así, entre el 2 de junio y el 16 de agosto del 2017, el Ministerio de Industria, Energía y Minería elevó el proyecto del Decreto a consulta pública y, a partir de ciertas recomendaciones seleccionadas, en 2018 se publicó el artículo: “Consolidado de respuestas a los comentarios recibidos durante la consulta pública nacional e internacional al proyecto de decreto relativo al rotulado de alimentos envasados (2017), y a los comentarios recibidos por la notificación ante la Organización Mundial del Comercio del Decreto N° 272/018 y proyecto de ley¹¹ sobre rotulado frontal de alimentos y condiciones a la publicidad de alimentos con contenido excesivo de sodio, azúcares, grasas o grasas saturadas (2018)”, en donde se analizan y justifican las diversas disposiciones del Decreto 272/018.

Finalmente, ese mismo año 2018, a través del Decreto Supremo 272/018, Uruguay adoptó el etiquetado de advertencias. Este Decreto actualizó el Reglamento Bromatológico Nacional, en el cuál se determina la normativa general y particular que deben cumplir los alimentos que se consumen en el territorio uruguayo. A lo largo de estos grupos de trabajo y del proceso descrito se estableció que el objetivo de esta actualización, la cual incorpora el rotulado frontal de ciertos alimentos, era el de facilitar a la población la identificación de productos envasados con excesiva cantidad de azúcar, grasas totales, grasas saturadas y sodio, permitiendo la toma de decisiones informadas sobre los alimentos que consumen.

Esta medida se fundamenta en evidencia científica y datos empíricos de la población uruguaya, a la vez que se enmarca en las recomendaciones que surgen del Acuerdo N° 03/15 de la Reunión de Ministros de Salud del MERCOSUR, del que participaron Ministros de Salud de Uruguay, Argentina, Brasil, Chile, Venezuela y Bolivia. En dicha instancia se acuerdan acciones a nivel regional para mejorar las políticas de publicidad y el rotulado nutricional de los alimentos¹².

En 2021, el Ministerio de Salud Pública elaboró el “Manual para la aplicación del Decreto N° 272/018 sobre rotulado frontal de alimentos”, la cual es una guía para la

¹¹ Este proyecto de ley no fue aprobado, sino que se decidió avanzar por medio de un Decreto Supremo.

¹² Decreto 272/018 - Modificación del Reglamento Bromatológico Nacional, relativo al Rotulado de Alimentos, 2018, <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/272-2018/1>

implementación del etiquetado. Este Manual señala que el etiquetado de advertencias es necesario para modificar los hábitos alimentarios y a facilitar elecciones más saludables que fueran recomendadas por la Comisión de la OMS para acabar con la obesidad infantil y en el Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia de la OPS ¹³.

Por otra parte, el último Decreto 34/021 se ocupa de crear una Comisión Interministerial integrada por representantes del Ministerio de Industria, Energía y Minería, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Educación y Cultura, cuya función es la de realizar el seguimiento y evaluación de la implementación de las disposiciones contenidas en el Decreto¹⁴.

3. La política de etiquetado en Uruguay

El decreto 272/018 estableció que los alimentos envasados en ausencia del cliente y a los que en su proceso de elaboración se les hubiese agregado azúcares, grasas o sal, deben incluir un rótulo frontal si el contenido de azúcares, grasas, grasas saturadas o sodio supera los límites definidos en sus anexos correspondientes.

En cuanto a la forma del etiquetado, el Anexo IV, define las Características del Rotulado Frontal, estableciendo que este se consignará mediante símbolos con diseño octagonal, fondo negro y borde blanco, que contendrán en su interior la expresión "EXCESO" seguida del nutriente que corresponda: GRASA, GRASAS SATURADAS, AZÚCARES o SODIO. El rotulado debe ubicarse en la cara frontal principal del envase de los productos, preferentemente en la parte superior, consignando las siglas del Ministerio de Salud Pública "MSP".

¹³ Manual para la aplicación del Decreto N° 272/018 sobre rotulado frontal de alimentos, 2019, disponible en https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/MSP_MANUAL_APLICACION_ROTULADO_FRONTAL_A_LIMENTOS.pdf

¹⁴ (Decreto 34/021 - Sustitución del Anexo del Decreto 246/020, relativo al Rotulado de Alimentos y creación de Comisión Interministerial, Integración y Funciones, 2021



El cambio de la palabra “ALTO EN...” como fue adoptada originalmente por la norma chilena y posteriormente por Perú se debió a que utilizar la palabra “EXCESO...” en los sellos de advertencia representa una mayor asociación con productos poco saludables y es adecuado para comunicar si un producto representa un riesgo a la salud. En diversos estudios realizados en nuestro país y en Chile se probó la efectividad de las diferentes



expresiones, tales como “EXCESO...” y “ALTO EN...”, y se demostró que la primera es más efectiva para identificar productos no saludables y que, por consiguiente, representan un riesgo para la salud. Por el contrario, la palabra “ALTO EN...” se asocia con aspectos positivos de un producto tal es el caso de “alto en fibra”, “alto en

vitaminas”, etc.¹⁵¹⁶.

La política tuvo un efecto positivo inmediato. A los 10 días de la entrada en vigencia, se observó un alto nivel de conocimiento y aprobación de la medida, así como un importante nivel de utilización para decidir la compra de alimentos. El 94% de la población consultada refirió que consideró la política como buena o muy buena, mientras que el 87% la conoce. Aún más, el 58% de los y los participantes reportó haber cambiado su decisión de compra al ver los octógonos¹⁷.

4. Impugnación por parte de la industria

Al igual que en México, el etiquetado frontal de alimentos en nuestro país fue objeto de impugnación por la industria alimenticia. Una empresa¹⁸ argumentó que el Decreto 272/2018 vulnera normas contenidas en el Tratado para la constitución del Mercado Común del Sur (en adelante MERCOSUR), aprobado por Ley 16.196 de 22 de julio de 1991, así como el Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR, aprobado por Ley 16.712 de 1º de setiembre de 1995.

Más aún, la parte quejosa señaló que el Decreto violaba otras normas emanadas del de o la Resolución N° 45/17 del Grupo del Mercado Común, como los reglamentos aplicables son: “Reglamento técnico Mercosur para la rotulación de alimentos envasados” y “Reglamento Técnico Mercosur sobre el rotulado nutricional de alimentos”, incorporados a nuestro ordenamiento con la aprobación por referido Decreto N° 117/006.

¹⁵ Corvalán C, Reyes M, Garmendia ML et al. (2013) Structural responses to the obesity and non-communicable disease epidemic: the Chilean law of food labelling and advertising. *Obes Rev.* 2013; 2:79-87, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30549191/>

¹⁶ Cabrera M, Machín L, Arrúa A, Antúnez L, Curutchet MR, Giménez A, Ares G. (2017). Nutrition warnings as front-of-pack labels: influence of design features on healthfulness perception and attentional capture. *Public Health Nutr* 2017; 2:1-12, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28965531/>

¹⁷ UNICEF; Efectos inmediatos de la implementación del rotulado nutricional frontal en Uruguay; 2020. Disponible:

<https://www.unicef.org/uruguay/media/3256/file/Efectos%20inmediatos%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20del%20rotulado%20nutricional%20frontal%20en%20Uruguay.pdf>

¹⁸ ALTAMA S.A. y OTRAS con PODER EJECUTIVO. Acción de Nulidad” (Ficha No. 198/2019)

Sin embargo, la Justicia uruguaya ha sostenido que la el Decreto 272/2018 no hace más que complementar y ampliar las exigencias mínimas que dimanen de la normativa del MERCOSUR. Aún más, el voto de la Sra. Ministra, Dra. Salvo, consignó que

“...de ninguna manera puede admitirse la argumentación de las actoras referida a que los Reglamentos Técnicos del MERCOSUR, organismo internacional carente de supranacionalidad, pueden limitar la soberanía del Estado uruguayo para regular sus propias políticas de salud. Máxime cuando, como ellas mismas refieren, los Reglamentos Técnicos a los que se alude fueron incorporados al ordenamiento jurídico interno uruguayo mediante Decretos. Poseen, por lo tanto, la misma jerarquía que la normativa impugnada y admitían, en consecuencia, ser modificados por esta última.

A su vez, los mentados Reglamentos Técnicos establecen pautas para el rotulado de alimentos que ofician como “piso” o estándar mínimo para los Estados parte. No implican, de modo alguno, que dichos Estados estén impedidos de aprobar normativa más estricta o que exija más información en el rotulado”¹⁹.

5. Experiencia de Uruguay defendiendo políticas de salud pública

Además de la experiencia descrita en el rotulado de alimentos, nuestro país es uno de los Estados líderes en materia de políticas de salud, principalmente en políticas para el control de tabaco. Nuestra experiencia nos ha permitido desarrollar precedentes, nacionales e internacionales, sobre la regulación de elementos marcarios y de propiedad industrial en pro de la salud pública.

Por ejemplo, en 2019, establecimos el empaquetado neutro de cigarrillos, que, en palabras de la OMS significa lo siguiente:

“[...]medidas para restringir o prohibir el uso de logotipos, colores, imágenes de marca o información promocional en empaques, con excepción de nombres de marcas y productos que se muestran en un color y estilo de fuente estándar”²⁰

Dicho etiquetado, sin logotipos, marcas o alguna forma de publicidad, se adopta para reducir el atractivo de los productos de tabaco y los elementos que inducen a su consumo.

¹⁹ ALTAMA S.A. y OTRAS con PODER EJECUTIVO. Acción de Nulidad” (Ficha No. 198/2019); Sentencia del 23 de junio de 2022.

²⁰ OMS, Empaquetado neutro del tabaco: actualización de estado global 2021 [Tobacco plain packaging: global status 2021 update]. Ginebra: Organización Mundial de la Salud; 2022. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO

Todo lo anterior con el propósito de disminuir el consumo de estos productos y prevenir que la población padezca enfermedades como diversos tipos de cáncer, enfisema pulmonar, enfermedades cardiovasculares y otros padecimientos. Asimismo, es un modelo de medida que favorece la salud de la población por sobre derechos marcarios e intereses económicos de las empresas.

Igualmente, hace años implementamos advertencias sanitarias en los empaquetados de cigarrillos que deben cubrir el 80% del frente y el dorso de los paquetes de cigarrillos, y la presentación única de marcas, por medio de la cual cada una de ellas está obligada a limitar a una sola variante o tipo de marca, conocida como Requerimiento de Única Presentación (RPU). Esto impide que las empresas de tabaco diferencien sus productos por submarcas (ejemplo: Marlboro y Marlboro light), pues, desde la evidencia, esta es una táctica de las empresas para mantener fidelidades de marca de un producto que no solo no es diferenciable, sino letal para la salud de las personas.

Ante esto, en 2010, tres compañías subsidiarias de Philip Morris Internacional (PMI)²¹, iniciaron una demanda internacional²² frente al Centro Internacional de Arreglo de Disputas entre Inversionista (CIADI), un panel arbitral del Banco Mundial. PMI alegó que dos medidas de control de tabaco de la regulación de Uruguay violaban un Tratado Bilateral de Inversiones con Suiza de 1991. PMI llevó el reclamo luego de que las disputas legales en nuestras cortes domésticas uruguayas presentadas por sus subsidiarias fallaran. El panel de tres árbitros publicó su decisión el 8 de julio de 2016, desestimando todos los reclamos de PMI y compensando a Uruguay por sus costos legales (7 millones de dólares).

La tabacalera consideraba que las políticas de control de tabaco expropiaban su marca, debido a que el 80% de las advertencias sanitarias no dejaban suficiente espacio en los paquetes para que usara sus marcas comerciales como estaban planificadas. Sin embargo, el tribunal de la OMC consideró que el empaquetado con advertencia del 80/80 no expropia indirectamente las inversiones de Philip Morris porque los "*elementos*

²¹ Philip Morris Products S.A. (Filial suiza de Philip Morris International), 2. Abal Hermanos S.A. (una compañía uruguaya de productos de tabaco) 3. FTR Holdings S.A. (un conglomerado suizo que posee a Abal Hermanos S.A. – reemplazado en el reclamo por Philip Morris Brand Sarl)

²² Philip Morris Brand Sàrl (Suiza), Philip Morris Products S.A. (Suiza) y Abal Hermanos S.A. (Uruguay) contra Republica Oriental del Uruguay (Caso CIADI N.º ARB/10/7). E

distintivos" (logos, símbolos, etc.) de la marca aún son reconocibles en el espacio asignado, si bien es más pequeño en el embalaje. La expropiación indirecta tampoco resultó del requisito de presentación única que no causó una "privación sustancial" del valor de las inversiones de Philip Morris. Tal situación es análoga respecto a la de los sellos de advertencia que deben colocarse en aquellos productos no saludables, su imposición no viola los derechos de propiedad de la industria alimenticia debido a que sus productos siguen siendo reconocidos, y siguen pudiendo ponerles su marca.

En el mismo caso, PMI argumentó que Uruguay no cumplió con las expectativas legítimas de la empresa tabacalera de un entorno regulatorio estable o para poder usar los activos de su marca para obtener ganancias. Sin embargo, el Tribunal de la OMC considero que

“Los fabricantes y distribuidores de productos nocivos, tales como los cigarrillos, no pueden tener expectativas de que no se impongan regulaciones nuevas y más onerosas (...) Por el contrario, a la luz de las articulaciones ampliamente aceptadas sobre la preocupación internacional por el efecto nocivo del tabaco, la expectativa sólo podría haber sido contar con una regulación cada vez más estricta de la venta y el uso de los productos de tabaco. Tampoco es una objeción válida a una regulación el hecho de que sea pionera.”.

Tal argumento es absolutamente válido para los casos en autos. **Las industrias alimenticias, que se dedican a la comercialización de productos dañinos para la salud no pueden esperar del Estado sino un marco regulatorio cada vez más fuerte, que no se encuentre orientado a proteger sus intereses económicos, sino la salud de la población mexicana.**

6. Conclusión

El rotulado frontal de advertencia es una medida necesaria para modificar los hábitos alimentarios y a facilitar elecciones más saludables a la población. Su implementación responde a recomendaciones de agencias internacionales especializadas como la OMS/OPS y el UNICEF, así como a evidencia científica y datos empíricos acerca del sobrepeso, la obesidad y la comprensión del etiquetado de alimentos de la población. Como se expuso, los sellos de advertencia, sobre todo con la frase “EXCESO...”



representan una mayor asociación con productos poco saludables y es adecuado para comunicar si un producto representa un riesgo a la salud.

Finalmente, es claro, que como se vio en el caso de Uruguay, el etiquetado cumple el fin de proteger los derechos a la salud, alimentación y de los consumidores, sin atentar contra normas de integración económica y comercio internacional. Por lo cual, es necesario que se sigan manteniendo políticas alimentarias a lo largo de la región latinoamericana. Así, la decisión de la Suprema Corte mexicana tendrá, necesariamente, un impacto en toda la región.

Quedamos a su entera disposición para cualquier requerimiento adicional y/o ampliar o aclarar cualquier punto del presente documento, a través del siguiente correo electrónico: alianzaenturuguay@gmail.com

Alianza ENT Uruguay