

**De:** Dirección de Políticas Públicas, Sociedad de Fomento Fabril F.G.  
**Asunto:** Observaciones a la Propuesta Regulatoria de México NOM 051 sobre Etiquetado Frontal de los Alimentos  
**Fecha:** 10 de diciembre de 2019

---

## I. ANTECEDENTES

Con fecha 7 de octubre, la Secretaría de Economía de México puso en consulta pública hasta el 10 de diciembre de 2019, el anteproyecto de la propuesta de modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria, publicada el 5 de abril de 2010 (en adelante indistintamente “Propuesta” o “NOM 051”).

Esta propuesta está basada en la ley de etiquetado de Chile la cual se implementó hace más de 3 años en el país. Sin embargo, los principales organismos internacionales indican que la obesidad continúa aumentando en Chile, detectándose dentro de las principales debilidades de esta ley la poca incidencia en los cambios de hábitos de consumo de alimentos, el desincentivo a la innovación para la industria y el efecto regresivo para los consumidores<sup>1</sup>.

En este contexto, y con el objeto de contribuir debate suscitado en torno a esta Propuesta, la Sociedad de Fomento Fabril F.G., SOFOFA, en su calidad de Federación Gremial chilena que reúne a empresas y gremios vinculados al sector industrial chileno, dentro de los que destacan los alimentos y bebidas, la minería, forestal, agroindustria, salmonicultura, y que agrupa a cerca de 4.000 empresas, 48 asociaciones sectoriales y 22 gremios empresariales regionales, viene en presentar los comentarios u observaciones a la NOM 051 que se detallan en el apartado siguiente, esperando así poder seguir aportando, tanto a nivel nacional como internacional, en la adopción de regulaciones dinámicas, eficientes y eficaces, que recojan las mejores experiencias internacionales y que cuenten con un adecuado respaldo técnico.

---

<sup>1</sup> Cfr. <https://www.elquintopoder.cl/ciencia/a-tres-anos-de-su-implementacion-un-analisis-critico-sobre-la-ley-de-etiquetado-de-alimentos/>

## II. OBSERVACIONES A LA PROPUESTA

### 2.1. DETERMINACIÓN DEL SISTEMA DE ETIQUETADO FRONTAL Y LÍMITES DE NUTRIENTES CRÍTICOS

#### 2.1.1. *Lineamientos generales*

- Respecto al sistema de etiquetado frontal nutrimental que propone la NOM 051, puede señalarse que conforme a las recomendaciones efectuadas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)<sup>2</sup> y a lo sostenido en diversos paneles de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que han determinado cuando una norma o reglamento técnico crea obstáculos innecesarios al comercio<sup>3</sup>, no puede considerarse que se ajusta a dichas recomendaciones dado que no es de las medidas “menos onerosas” para resolver la problemática de salud que enfrentan las autoridades mexicanas, pudiendo antes considerar la implementación de políticas públicas que han probado ser más costo-efectivas, como son diseñar estrategias de difusión hacia la ciudadanía para adoptar una alimentación correcta, impulsar programas de actividad física, o campañas continuas de entendimiento y aplicación del sistema de etiquetado frontal nutrimental vigente, entre otras.
- Ahora bien, el Acuerdo OTC también prevé la utilización de normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas por organizaciones internacionales competentes, como es –en materia alimentaria– el *Codex Alimentarius*, el cual no hace referencia a parámetros o perfiles nutrimentales para considerar que un alimento o bebida no alcohólica tiene “exceso” en algún nutrimento. De hecho, el *Codex Alimentarius* actualmente se encuentra analizando los diferentes etiquetados frontales nutrimentales en el mundo, por lo que no existen documentos concluyentes, recomendación, y mucho menos directriz por parte de este organismo internacional en esa materia.
- El modelo de perfil nutrimental de la Propuesta es, parcialmente, el mismo avalado y

---

<sup>2</sup> El artículo 2.2 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio establece que los Miembros se asegurarán de que **no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional**. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos.”

<sup>3</sup> Artículo 2.3. del Acuerdo OTC: “Los reglamentos técnicos no se mantendrán si las circunstancias u objetivos que dieron lugar a su adopción ya no existen o si las circunstancias u objetivos modificados pueden atenderse de una manera menos restrictiva del comercio”.

publicado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Sin embargo, la NOM 051 y los criterios para hacerlo basados en el concepto de densidad energética, no tienen referencia alguna en éste u otro organismo de naturaleza similar.

- El sistema de etiquetado frontal nutrimental propuesto en la norma proporciona información parcial al consumidor, al no analizar los productos en sus contenidos específicos. Una vez que los productos rebasen los parámetros establecidos deberán contener uno o varios sellos “Exceso...”.
- Estos perfiles nutrimentales no representan la mejor opción técnica pues conllevan una problemática jurídica, a saber, la inobservancia del principio de no discriminación, toda vez que no describe al producto tal y como es, en cuanto al contenido energético, de grasas saturadas, grasas trans, azúcares y sodio por porción de consumo, de modo que productos:
  - Con igual contenido energético, pero diferente nivel de humedad, podrían tener diferentes sellos de “Exceso calorías”.
  - Iguales, pero en porción distinta, con una diferencia significativa en el aporte nutrimental y/o en calorías estarían identificados de la misma manera.
  - Similares, considerando que podrían tener una diferencia significativa en el aporte nutrimental y/o en calorías - estarían identificados de la misma manera.
  - Uno, en su versión regular, y otro, en su versión modificadas en su composición podrían tener exactamente los mismos sellos.
  - Con menor contenido de “nutrimentos críticos”, podría tener más sellos de advertencia que un producto con mayor número y contenidos de “nutrimentos críticos”.
- Tampoco puede sustentarse que los productos con los sellos de advertencia tengan mayor riesgo que otros productos que contengan niveles menores de los mismos nutrimentos o contengan igual o niveles superiores de los mismos nutrimentos, con la única diferencia de que estos últimos sean intrínsecos.
- Podrían además constituir un engaño para los consumidores, afectando los principios de transparencia y el derecho a la información, que en este contexto conllevarían también afectar el derecho a la alimentación y a la salud.
- Todo ello contradice el objetivo de la norma de dar información veraz, pudiendo conllevar a que se pueda manipular el contenido energético de un alimento o bebida agregando calorías (almidones, proteínas, grasas y/o alcoholes), para con ello evadir sellos de grasas saturadas, grasas trans y azúcares, independientemente de su contenido específico, lo que sería un contrasentido, tomando en consideración el

objetivo de la propuesta.

- Relacionar los límites de nutrimentos con las calorías del producto castiga a los alimentos bajos en calorías y no da información real del “exceso” del nutrimento. Por ejemplo, unos hiles chipotles adobados preenvasados son bajos en calorías, pero como contienen azúcares, llevarían un sello de “exceso azúcares”. En general, gran parte de los alimentos con bajo contenido en calorías, podrían llevar sellos de “exceso grasa saturada” y/o “exceso azucares” porque la proporción de calorías vs el contenido de nutrimentos rebasaría el 10%. Sin embargo, NO significa que el nutrimento tenga un aporte real de exceso.
- Y si bien la Secretaría de Salud en México podría contraargumentar que la validez de estos perfiles radica en que fueron avalados por la OPS, el órgano técnico expresamente creado para normar en materia de etiquetado es el *Codex Alimentarius*. De esta manera, si la OPS considera que su propuesta de perfiles nutrimentales con fines de etiquetado tiene sustento, como parte del Codex, debería someterla a consideración de su Comité Científico y, en su caso, reconocimiento de los mismos o de sus componentes como estándar internacional.

#### 2.1.2. Reformulación de productos

- Los valores límite de nutrientes críticos indicados en la tabla 6 del apartado 4.5.3. de la Propuesta (sodio, azúcar, grasas y calorías) son excesivamente estrictos, más aún que los de la Ley de Etiquetado chilena en que se ha inspirado esta norma resultando en un desincentivo a la reformulación de productos por parte de la industria alimentaria.
- Lo anterior genera un efecto nocivo para la inversión en innovación pues la industria podría no lograr llegar a un producto con buen perfil organoléptico, que cumpla con los límites de nutrientes críticos exigidos. En efecto, la norma propuesta no contiene ningún incentivo a la reformulación, por el contrario, el sistema de etiquetado frontal inhibe a reformulación de alimentos y bebidas no alcohólicas en beneficio de los consumidores, ya que no importa cuánto se reformule un producto, atendido lo estricto de los límites, probablemente quede igualmente etiquetado que la versión regular u original. Asimismo, existen alimentos y bebidas no alcohólicas que por su naturaleza, características y régimen normativo es imposible modificar en su composición.

#### 2.1.3. Sello de advertencia “Exceso calorías”

- No existe racional científico de referencia nacional o internacional técnicamente avalado que determine que la declaración del contenido energético o calorías en la etiqueta deba basarse en la cantidad de energía contenida en determinado volumen o cantidad (kilocalorías por gramo, kcal/g), lo que suele conocerse como densidad

energética<sup>4</sup>. En efecto, la densidad energética no es lo mismo que el contenido calórico específico de los alimentos y bebidas. Es por ello, que un producto con 50 calorías puede tener el sello “Exceso calorías”, lo mismo que uno que tiene 300.

- Este concepto presenta tres problemas:
  - Al ser por gramo es una constante.
  - Al ser por 100 g. no reconoce el tamaño de la porción de consumo.
  - Es más laxo con los productos con mayores contenidos de humedad. El agua provee volumen, pero no calorías, y puede influir en la densidad energética más que cualquier otro macronutriente (grasas, carbohidratos y proteína).
- Luego, si no existen referencias nacionales o internacionales científicas avaladas del uso del concepto de densidad energética con fines de etiquetado, mucho menos, existe racional científico de que sustente el umbral de 275 kcal. en 100 g. de alimentos sólidos y de 70kcal en 100 ml. de líquidos.
- En los alimentos sólidos, el tener el sello de exceso en calorías no sólo depende de los niveles de grasas (9 calorías por gramo), azúcares (4 calorías por gramo), carbohidratos como los almidones (4 calorías por gramo) y alcoholes (de 0 a 7 calorías por gramo), así como de los niveles de proteína (4 calorías por gramo), sino también por el nivel de humedad, lo cual es irrelevante nutricionalmente. Esto es un factor que no tiene nada que ver con el riesgo a la salud, pero juega un papel preponderante en la instrumentación del sello de advertencia.

#### 2.1.4. Sello de advertencia “Exceso grasas saturadas, grasas trans y azúcares”

- En cuanto a los umbrales que en la Propuesta definen la excesiva cantidad “azúcares libres”, grasa saturada y grasas trans (10% 10%, 1% del total de energía respectivamente), este organismo, señala que dichos criterios fueron establecidos por la OPS, considerando las metas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en cuanto a ingestión de nutrimentos de una dieta diaria.
- Lo anterior es impreciso, ya que los porcentajes de OMS son metas de ingesta de nutrientes para la población, para la prevención de enfermedades crónicas relacionadas con la dieta, y no de un alimento *per se*, como se pretende aplicar de manera equivocada en esta regulación. Se debe considerar que cada alimento aporta

---

<sup>4</sup> Artículo 2.4. del Acuerdo OTC: Cuando sean necesarios reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertenecientes o sea inminente su formulación definitiva, los Miembros utilizarán esas normas internacionales, o sus elementos pertinentes, como base de sus reglamentos técnicos, salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales.

diferentes nutrimentos a la dieta, es decir un alimento puede tener un nutrimento específico y carecer de otro. Por tanto, los valores establecidos en los criterios de OMS no deben ser extrapolados para definir alguna característica de un alimento o bebida específico, sino que, en todo caso, usarse para ubicar el peso específico del alimento o bebida en la dieta diaria.

- Los sellos de grasas saturadas, grasas trans y azúcares no se obtiene por rebasar un umbral de contenido específico de estos nutrimentos, sino por rebasar el umbral de la proporción que representan éstos en el contenido energético de un alimento. De acuerdo con el perfil propuesto, el umbral se calcula considerando un porcentaje en función de contenido energético total, y los umbrales de estos nutrimentos podrían estar subestimados en alimentos o bebidas con mayor cantidad de calorías.
- De por sí, el establecimiento de umbrales de contenidos de nutrimentos máximos por alimento o bebida es discutible y pudiera ser arbitrario, ya que ningún alimento o bebida es la única fuente de nutrimentos en una dieta regular, más lo es cuando ni siquiera refleja un contenido real y específico. Desde el punto de vista científico no es posible atribuir a un solo alimento un nivel de riesgo determinado, sólo por tener una composición nutrimental específica. Las recomendaciones de consumo siempre deben hacerse en función de la dieta, esto es las ingestas diarias recomendadas de nutrimentos, independientemente de la fuente de la que provengan, determinadas por la literatura especializada y/o organismos internacionales facultados para ello.

## 2.2. SELLO FRONTAL QUE ADVIERTA “CONTIENE EDULCORANTES. EVITAR EN NIÑOS”

- Respecto al apartado: 4.5.3.4.2 que establece que los productos que contengan edulcorantes sintéticos o naturales no calóricos deben portar un sello frontal que advierta “Contiene Edulcorantes. Evitar en Niños”, cabe señalar que este sello de advertencia para los edulcorantes naturales y artificiales que la norma propone, generará un importante desincentivo a la reformulación de productos azucarados y no tiene fundamento técnico sólido, toda vez que los edulcorantes han demostrado ser inocuos y están sometidos a estrictos y rigurosos controles de seguridad alimentaria por agencias internacionales como: *Codex Alimentarius* (OMS), *Food & Drugs Administration* de Estados Unidos (FDA) y la *European Food Safety Authority* (EFSA).
- Si bien ciertos grupos han instalado la controversia sobre el uso de edulcorantes en niños, a la fecha no existe evidencia científica concluyente contra su seguridad en ninguna etapa de la vida, ni siquiera en etapa pre-gestacional o embarazo. En tanto existe pleno consenso científico sobre la necesidad de reducir la ingesta de azúcar por los efectos en la salud frente a un consumo excesivo.

- En base a lo antes indicado, se considera que este tipo de sello es una medida contraproducente pues reducir el excesivo consumo de azúcar es un desafío aún pendiente en México y el reemplazo de este ingrediente por edulcorantes no calóricos es una herramienta útil para la población que presenta altas tasas de sobrepeso y obesidad<sup>5</sup>.
- A modo ilustrativo cabe señalar que en Chile, tras la entrada en vigor de la Ley N° 20.606 Sobre la Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad, se observó una reducción del 25.0% de azúcares (Ministerio de Salud, 2019). Allí, un caso emblemático es el de las bebidas gaseosas, que representan un 24% del total del consumo de azúcar en la población (ENCA 2010). Gracias a la reformulación, sabemos que entre 2017 y 2018 fueron retirados del mercado 38 mil toneladas de azúcar al sustituir parte del azúcar de la bebida regular por edulcorantes.
- Por otra parte, cabe señalar que el apartado 4.5.3.4.2 de la NOM-051 señala que: *“Si la lista de ingredientes incluye edulcorantes sintéticos o naturales, no calóricos o polialcoholes, se debe colocar el sello “Contiene edulcorantes, evitar en niños”*. Sobre el particular se comenta que **no se observa sustento técnico, de riesgo o jurídico sobre declarar mediante un sistema de sello de advertencia que un producto contiene edulcorantes no calóricos (ENC), y mucho menos que este debe evitarse en niños**. En ello que, se podría argumentar las siguientes vulneraciones desde el punto de vista internacional:
  - Diversos paneles establecidos en el marco de la OMC han determinado que una norma o reglamento técnico crea obstáculos innecesarios al comercio cuando las autoridades de un país pueden adoptar otra medida “menos onerosa” o que “vulnere” menos el sistema multilateral del comercio” para lograr el objetivo

---

<sup>5</sup> A modo de referencia puede tenerse presente las siguientes publicaciones: i) “Los edulcorantes aprobados mediante los procesos de la EFSA suponen una alternativa segura y aceptable al uso del azúcar, y depende de las empresas si los utilizan y cómo lo hacen”. (Public Health England, 2017); ii) “Desde el punto de vista de la toxicidad, carcinogenicidad y la genotoxicidad, los Edulcorantes no Calóricos (ENC) son seguros durante cualquier etapa de la vida incluyendo la niñez, respetando los límites de la ingesta diaria admitida” (Wakida-Kusunoki GH y cols. Edulcorantes no calóricos en la edad pediátrica, Revista Mexicana de Pediatría, 2017); iii) “no hay ninguna evidencia científica concluyente que establezca que el consumo de edulcorantes no calóricos pueda afectar a la salud de los menores (M. Gil-Campos et al. Use of sugars and sweeteners in children’s diets. Recommendations of the Nutrition Committee of the Spanish Pediatric Association, 2015); iv) “La evidencia científica actual indica que no hay relación entre el consumo de edulcorantes bajos o libres de calorías (EBLC) y la aparición de enfermedades no transmisibles” Consenso Iberoamericano de Edulcorantes publicado en Junio de 2018 (Serra-Majem L, Raposo A, et al. Ibero-American Consensus on Low-and No-Calorie Sweeteners); v) “Los edulcorantes, especialmente los «acalóricos», pueden ayudar a limitar el consumo de azúcares refinados en la dieta y son útiles en la prevención de enfermedades como la obesidad o la diabetes, asociándolos a una alimentación moderada y equilibrada. Ciertas limitaciones regulatorias relativas al uso de edulcorantes pueden limitar las oportunidades de reformulación de alimentos” (Gibson et al, 2017); y vi) “La reformulación sin edulcorantes no será suficiente. Requeriría que sociedades enteras reduzcan voluntariamente su gusto por la dulzura. Incluso si lo hicieran el desuso llevaría mucho tiempo” Jack Winkler, Profesor Emérito de Política de Nutrición, Metropolitan University of London Londres, Reino Unido <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4289388/>

- que se persigue.
- Considerando que la declaración de edulcorantes como parte del contenido de un producto ya se encuentra en la norma vigente, no se entiende el racional o la intencionalidad de la autoridad sobre además de declarar su contenido, se establezca ahora un sello de advertencia y la declaración “evitar en niños”. En ello que, la disposición, tal y como aparece en la NOM-051 no resultan la medida “menos onerosa”, incluso podría determinarse como duplicidad o una sobrerregulación.
  - Por otro lado, el Acuerdo OTC también prevé la utilización de normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas por organizaciones internacionales competentes, como el *Codex Alimentarius*, el cual no hace referencia a advertir sobre los edulcorantes, y mucho prevé una declaratoria sobre su restricción (evitar) su consumo en niños, sino por el contrario, es el propio Codex quien aprueba el uso de edulcorantes no calóricos – sin ninguna restricción por rango etario.

### 2.3. PROHIBICIÓN USO DE PERSONAJES Y DIBUJOS

- El apartado 4.1.5 de la NOM 051 señala que “[E]n la etiqueta de los alimentos y las bebidas no alcohólicas preenvasados que incluya algún sello no se deberá utilizar personajes, dibujos, celebridades, regalos, ofertas, juguetes o concursos, ofertas relacionadas con el precio o el contenido, juegos visual-espaciales o anuncios de redes sociales del producto que fomenten su consumo”. A este respecto cabe señalar, que esta norma prohíbe la utilización de ciertos elementos que se encuentran salvaguardados por la regulación internacional en materia de derechos de propiedad intelectual e industrial, tales como los personajes, dibujos, entre otros.
- Así, el artículo 15, párrafo 1 del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados (ADPIC) con el Comercio de la OMC establece que: “*Podrá constituir una marca de fábrica o de comercio cualquier signo o combinación de signos que sean capaces de distinguir los bienes o servicios de una empresa de los de otras empresas. Tales signos podrán registrarse como marcas de fábrica o de comercio, en particular las palabras, incluidos los nombres de persona, las letras, los números, los elementos figurativos y las combinaciones de colores, así como cualquier combinación de estos signos. [...]*”.
- En esta línea, la restricción al uso de estos elementos protegidos por el ADPIC supone una afectación al artículo 8 que permite a las partes formular o modificar sus leyes y reglamentos, pudiendo adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o siempre que esas medidas sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo, para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología.

- En esta línea, la disposición sobre la prohibición de estos elementos (personajes, dibujos, celebridades, etc) puede considerarse como un obstáculo técnico al comercio – barrera comercial –, toda vez que:
  - Sin una justificación técnica o razonable se limita el uso de éstos;
  - Genera confusión en el consumidor al no permitir el uso de elementos diferenciadores, como pueden ser:
    - las características reales del producto (v.gr. imagen de una leche, cuando el producto la contenga).
    - indicar su origen (v.gr. molinos holandeses, contorno de un país).
    - otorgan un valor agregado al producto cuando éste ha ganado reputación en el mercado (v.gr. cualquier marca o signo distintivo).
    - permiten su identificación entre los consumidores (v.gr. cualquier marca o elemento diferenciador).
- Asimismo, también podría indicarse que la disposición en comento, vulnera el Acuerdo OTC, toda vez que crea obstáculos innecesarios al comercio internacional, más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo.
- Por último, ninguna de las directrices o normas del *Codex Alimentarius* hacen referencia a prohibir el uso de personajes, celebridades, regalos y/o promociones.

#### 2.4. GRADUALIDAD Y PLAZOS DE IMPLEMENTACIÓN

- Los perfiles nutrimentales debiesen entrar en vigencia gradualmente, para así dar oportunidad a la industria de alimentos de innovar y probar ingredientes que le permitan reformular sus productos con buenos resultados en los consumidores.
- Para que la reformulación tenga el efecto deseado en los consumidores y que éstos prefieran alimentos con menos sello o sin sellos es clave que dichos alimentos respondan a sus expectativas de sabor. Ya se ha visto ampliamente en la experiencia chilena de que el consumidor no está dispuesto a transar en el sabor.
- Otro aspecto a considerar es la disponibilidad de los convertidores de envases que no darán abasto para satisfacer todos los requerimientos de la industria de forma simultánea para modificar los materiales de envases y cumplir oportunamente con los plazos establecidos.
- En Chile la Ley de etiquetado frontal contempló 3 etapas de implementación, estableciéndose diversos límites para nutrientes críticos, a la fecha de entrada en vigencia, 24 meses siguientes a la entrada en vigencia y a los 36 meses.