

Implementación de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable en Argentina. Desafíos y oportunidades que presenta el federalismo.

Introducción

La Ley N° 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable (PAS), sancionada el 26 de octubre de 2021, forma parte de la legislación sanitaria, y del entramado normativo que regula la seguridad alimentaria de todo el país. Tiene por objeto garantizar tres derechos fundamentales: el derecho a la salud, a la alimentación adecuada y a la información en las relaciones de consumo.

El principal elemento que caracteriza a la norma es el Etiquetado Frontal de Advertencia, mediante el que se busca brindar información nutricional simple y comprensible de los productos envasados, así como promover decisiones asertivas y activas en las personas consumidoras. Este sistema de etiquetado, a través de la colocación de una serie de sellos octogonales negros, advierte sobre la presencia de nutrientes críticos en exceso, tales como, azúcares, grasas totales, grasas saturadas, sodio y calorías de los productos alimenticios y bebidas analcohólicas. También, aquellos comestibles que contengan edulcorantes y/o cafeína deben presentar las leyendas precautorias que indiquen: "Contiene edulcorantes, no recomendable en niños/as" y/o "Contiene cafeína, evitar en niños/as".

A su vez, es importante resaltar que la ley se propone abordar la cuestión alimentaria de una manera integral y transversal. Por tal motivo, no sólo introduce el sistema de sellos de advertencia que permite advertir sobre la verdadera composición de lo que se está consumiendo, sino que también regula aspectos de los *entornos escolares y la educación alimentaria nutricional, las acciones de publicidad, promoción y patrocinio* empleadas por la industria alimentaria, así como las *compras públicas* realizadas por el Estado. Estos componentes hacen al abordaje integral de la normativa, fortalece su carácter protectorio y su enfoque de derechos.

El 22 de marzo de 2022 fue publicado en el Boletín Oficial el Decreto 151/2022, reglamentario de la Ley PAS, quedando así plenamente inaugurada la etapa de implementación, con criterios homogéneos y pautas mínimas que rigen en todo el territorio nacional. Y, al mismo tiempo, poniendo sobre la mesa los dos grandes desafíos que implica la puesta en práctica de

esta norma “multi-componente”: la articulación interministerial¹ por un lado, y la coordinación entre los niveles de gobierno por el otro.

El presente informe aborda el segundo desafío, entendiendo que el adecuado tratamiento de cada uno de los componentes que contempla la ley pone en el centro de la escena los desafíos propios del federalismo: la coordinación entre diferentes organismos y niveles de gobierno, y la distribución de competencias entre el Estado Nacional y a las jurisdicciones locales². Abordaremos esta complejidad desde un enfoque de derechos humanos, con el objetivo de aportar una herramienta interpretativa que fortalezca la efectiva implementación de la ley en todo el territorio.

A continuación introduciremos algunas consideraciones generales para comprender de qué manera se inscribe la Ley PAS en el sistema normativo argentino. Luego analizaremos de manera particular cada uno de los componentes en función de las normas vigentes sobre las materias involucradas. De este modo, se hará evidente cuál es el marco y el margen de regulación que corresponde a las jurisdicciones locales sobre cada componente; y cuál es la importancia, así como los alcances de las leyes de adhesión y normas complementarias jurisdiccionales para la efectiva implementación de las políticas de promoción de la alimentación saludable.

La Ley PAS en el Sistema Constitucional Argentino. Entre el federalismo y la supremacía de los derechos humanos

El punto de partida para analizar el sistema jurídico argentino es la Constitución Nacional (CN), norma fundante del sistema, en donde se receptan los derechos y las garantías fundamentales, y se organiza institucionalmente el Estado en todos sus niveles y funciones (Orihuela, 2008).

Destacaremos tres elementos que surgen del sistema constitucional para analizar la Ley PAS:

1- Supremacía Constitucional: El artículo 31 establece el principio de Supremacía de la CN y de todas las leyes que en su consecuencia sean dictadas por el Congreso de la Nación, ante las cuales las provincias y CABA tienen obligación de conformarse. Este principio es el que regula y ordena la diversidad de normas, la creación misma de derecho y en muchos casos los *contenidos mínimos que aquel debe reconocer*. Bajo esta órbita, la norma fundamental es la que establece los principios de orden público para todo el territorio, a la que debe responder todo el sistema normativo federal.

2- Sistema Federal: El artículo 1 de la CN establece el federalismo como forma de Estado, lo que implica cierta descentralización del poder político marcado por el principio de

¹ Debido a la multiplicidad de autoridades involucradas en la aplicación de la ley y el dictado de normas complementarias, que deben articular con el Ministerio de Salud que es definido como principal órgano de aplicación. Ver art. 13 y 14 Dto. 151/2022.

² Con el término “jurisdicciones” se hace referencia a las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

preexistencia y autonomía de las provincias. Esta forma de Estado se traduce en un sistema jurídico multinivel y plurilegislativo en el cual coexisten el ordenamiento jurídico del Estado Nacional con el de las 24 jurisdicciones, que se organizan a partir de diferentes tipos de relaciones, una de ellas es de “coordinación”. En ese marco aparecen los distintos tipos de distribución de competencias³, entre las que se destacan las exclusivas, concurrentes y prohibidas. En materia de salud y alimentación, la doctrina y la jurisprudencia entienden que existe cierto tipo de “conurrencia”⁴ por tratarse de derechos fundamentales con jerarquía constitucional, vinculados al bien común, que sin embargo no han sido “expresamente” delegados por las provincias al Estado Federal. A partir de ello, resulta indiscutible la obligatoriedad de las normas dictadas por el Congreso Nacional para regular sobre el fondo, y establecer pisos mínimos sobre los derechos mencionados. Lo que se debate es cuál es el margen de competencia o “margen de apreciación” de las jurisdicciones para reglamentar la puesta en práctica de estas normas.

En este sentido se ha manifestado la Corte Suprema de la Nación en el fallo *Nobleza Piccardo*: “La realización de las competencias concurrentes que la reforma constitucional ha afianzado en los arts. 41, 43, 75 incs. 17, 19 y 30, 125, entre otros, no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida, como es el caso de la salud pública, sin perjuicio del poder de policía de salubridad que, en primer término, está en cabeza de las provincias” (CSJN, “Nobleza Piccardo” CSJ 188/2006). En la misma línea, se destaca el dictamen del Procurador General de la Nación respecto a la potestades legislativas locales y nacionales: “Una potestad legislativa nacional y una provincial pueden ejercerse conjunta y simultáneamente, sin que de esa circunstancia derive violación de principio o precepto jurídico

³ Conservadas por las provincias (art. 121, 124); Delegadas al gobierno federal (fundamentalmente v.gr., arts. 75, 85, 86, 99, 100, 114, 115 y 116, y las implícitas del Congreso, art. 75, inc. 32);

Concurrentes entre los órdenes gubernamentales (arts. 41, 75, incs. 2, 17, 18, 19, primer párrafo, y art. 125).

⁴ Ver Garay, 2017: “¿Qué jurisdicción tiene potestad para legislar en salud? La competencia constitucional para reglamentar los derechos constitucionales relacionados con la salud de la persona humana, surge de los siguientes argumentos: 1) Las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno federal (art. 121, CN). La materia sanitaria no ha sido delegada por las provincias al Congreso Federal; 2) El artículo 75, CN, establece a través de sus incisos las atribuciones del Congreso Federal; 3) A las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires compete el poder de policía sanitario en sentido estricto –salubridad, moralidad y seguridad pública–; 4) Los incisos 18 y 19, artículo 75, CN, expresan la competencia legislativa federal del “poder de policía de bienestar” o “bien común”; 5) El artículo 75, inciso 19, CN, prescribe que corresponde al Poder Legislativo Federal “proveer lo conducente (...) a la formación profesional de los trabajadores”; 6) Al establecer el artículo 125, CN, los “poderes concurrentes”, también establece la competencia legislativa concurrente en materia del “poder de policía de bienestar”; 7) El Estado federal, con el objeto de armonizar la legislación (sanitaria) de la República Argentina, está habilitado para dictar leyes sobre Poder de Policía Sanitario; las que establecerán un piso normativo mínimo, a partir del cual las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pueden sancionar leyes con contenidos tuitivos más amplios (arts. 75, incs. 18 y 19, 125 y Preámbulo de la CN); 8) En caso de conflictos entre normas sanitarias (una federal y la otra local) que regulen determinado tema o instituto de la salud, sobre la base del principio de raigambre constitucional pro homine, deberá regir aquella que provea la solución más favorable a la persona humana, a sus derechos y al sistema de derechos en sentido institucional (art. 75, inc. 22, CN); en síntesis, por los fundamentos dados, la nación, la CABA y las veintitrés (23) provincias argentinas, tienen autoridad constitucional para legislar en materia sanitaria”.

alguno, siempre que ambas actúen respetando las limitaciones que la Ley Fundamental les impone” (Fallos: 307: 360).⁵⁶

3- Por último corresponde destacar que, con la **reforma constitucional de 1994** se incorpora a la norma fundamental el derecho de las personas consumidoras, y explícitamente a usuarias del sistema de salud. Esta reforma, a su vez, otorga jerarquía constitucional a los **tratados de derechos humanos** (DDHH) que obligan a todos los niveles de gobierno a “proteger”, “respetar” y “garantizar” los derechos por estos reconocidos. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos en su Observación General N° 31 acerca de la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “... recuerda a los Estados Partes que tienen una estructura federal, lo estipulado en el artículo 50, según el cual las disposiciones del Pacto “se extenderán a todas las partes de los Estados federales sin ninguna limitación ni excepción”⁷.

De este modo, a partir de 1994 se amplía en Argentina el catálogo de derechos constitucionales protegidos por la norma fundamental. Entre ellos, el derecho a la salud y a la alimentación adecuada. Y, en consecuencia, se amplían las cuestiones “de fondo” que debe regular el Congreso Nacional de acuerdo al artículo 75 inc. 12 CN.

De estas tres cuestiones principales (no son las únicas), surgen las tensiones históricas sobre la distribución de competencias entre las jurisdicciones, que se han vuelto más difusas o complejas con la incorporación de los tratados de DDHH al bloque constitucional y la ampliación de derechos fundamentales, porque -como se ha referido-, ello significó una ampliación de las competencias regulatorias del Congreso Nacional y una mayor sujeción de las jurisdicciones locales al Estado Federal.

En resumen: el derecho a la salud y a la alimentación adecuada son parte de estos nuevos derechos reconocidos (ahora de manera explícita) por la CN en su art. 75 inc. 22. Sin embargo, al no ser materias sobre las cuales las provincias han delegado explícitamente competencia en el Estado Nacional, se genera la “conurrencia” entre ambos niveles de gobierno.

Cabe hacer una salvedad en este punto respecto a la competencia para regular y fiscalizar en materia de inocuidad alimentaria, que ha sido explícitamente delegada por las jurisdicciones en la autoridad sanitaria nacional, mediante la adhesión al Código Alimentario

⁵ El resaltado me pertenece.

⁶ También se destaca la sentencia de la CSJN en H. A. A. y T. S. M. c/ OSDE s/Amparo: “En esa inteligencia, las obligaciones que atañen a la Nación en materia sanitaria no son exclusivas ni excluyentes de las que competen a sus unidades políticas en sus esferas de actuación sino que, en estados de estructura federal, pesan sobre ellas responsabilidades semejantes, que también se proyectan sobre las entidades públicas y privadas que se desenvuelven en este ámbito, ya que de lo contrario, las leyes sancionadas en la materia no dejarían de ser sino enfáticas enumeraciones programáticas vacías de operatividad” (Fallos: 331:2135). También ha sostenido el Alto Tribunal en autos caratulados “Galassi, Antonio s/ Recurso de Apelación”, que frente a la forma federal adoptada por la Constitución, la regla y no la excepción es la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las Provincias.

⁷ OG N° 31. Comité de Derechos Humanos. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org>

Argentino (CAA)⁸. Y, por otro lado, destacar que las concepciones de salud y alimentación saludable que recepta la Ley PAS, surgen del paradigma de salud integral y por eso no pone el foco sólo en las personas sino también en los entornos, en los hábitos y las prácticas sociales.

En este marco, a Nación le corresponde regular sobre lo sustancial de estos derechos, sobre el fondo, mientras que las provincias y CABA conservan un margen de atribuciones sobre la *puesta en práctica* de la ley nacional o de fondo. Las jurisdicciones, de acuerdo a esta interpretación, tienen competencia para crear los mecanismos y sistemas necesarios para la implementación de la norma nacional, e incluso para elevar el piso mínimo que aquella establezca.

Dentro de este entramado normativo se inscribe la Ley PAS, como una ley nacional que regula derechos constitucionales y recepta cuestiones de orden público, y, que por lo tanto, resulta de cumplimiento obligatorio para todas las jurisdicciones. En esta línea, la propia ley en su art. 13 designa a las autoridades jurisdiccionales la responsabilidad de controlar y vigilar su aplicación y la de sus normas reglamentarias a nivel local.

Por todo lo dicho, resulta claro que las jurisdicciones, dicten o no leyes de adhesión a la norma nacional, se encuentran obligadas por ésta.

Entonces, ¿cuál es la importancia y el alcance del dictado de leyes de adhesión y/o normas complementarias?

El dictado de normas locales, de adhesión o normas complementarias, importan la posibilidad de definir de manera concreta y adecuada la normativa nacional a la realidad de cada jurisdicción y de regular algunos aspectos que exceden la norma nacional (como es el caso de las compras públicas) o bien que han sido explícitamente atribuidas a las jurisdicciones (caso de entorno escolares saludables). Al mismo tiempo, significan una oportunidad para elevar el piso mínimo que establece la normativa nacional (siempre que sean cuestiones de competencia concurrente) y, entre otras cuestiones, definir autoridades de aplicación locales con amplitud de competencias para impulsar la efectiva implementación de las políticas de promoción de la alimentación saludable. Por último, el dictado de leyes de adhesión o normas complementarias por parte de las jurisdicciones implica un importante acto de voluntad política y crea condiciones normativas propicias para la materialización de los derechos reconocidos por la ley nacional.

Por todo ello, las organizaciones de la sociedad civil apoyamos los avances que vienen dando las jurisdicciones en este sentido, y trabajamos para que estas normativas recepten los mejores estándares y avancen en el marco de su competencia, garantizando la plena implementación de la ley nacional en todo el territorio.

⁸ Se trata de una normativa de carácter jurídico y/o técnico "... de orden higiénico-bromatológico destinada al comercio e industria alimentaria. Tiene por objeto proteger la libertad y lealtad en las transacciones comerciales de productos alimenticios, a la vez que evitar daños en la salud de la población por consumo de alimentos no inocuos." (Marichal, 2022)

Análisis de los componentes de la ley nacional

○ Etiquetado Frontal de Advertencia

Este componente de la ley se traduce en la colocación de sellos octogonales negros y leyendas precautorias que advierten sobre la presencia de ciertos nutrientes críticos en los productos. Se trata del sistema más efectivo para la promoción de la alimentación saludable, tal como surge de los estudios realizados por el entonces Ministerio de Salud y Desarrollo, y por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Los productos alcanzados por el sistema son aquellos envasados en ausencia del cliente o clienta, que se comercialicen en el territorio de la República Argentina.

Para su implementación, el reglamento estableció un cronograma de dos etapas de cumplimiento tanto para las grandes como para las medianas y pequeñas empresas, que se traduce en un ajuste gradual de los límites establecidos para determinar el exceso en nutrientes críticos y valores energéticos y la presencia de edulcorantes y/o cafeína, hasta alcanzar el perfil de nutrientes establecido por OPS.

Estas dos etapas de cumplimiento se definen de acuerdo a los siguientes plazos: a la primera etapa corresponden nueve (9) meses desde la entrada en vigencia de la ley, y quince (15) meses para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES). Esto significa que el 20 de agosto de 2022 tuvo fin la primera etapa de implementación de la ley para las grandes empresas, las que en adelante han debido cumplimentar con el etiquetado frontal. Mientras que el plazo de la primera etapa se extendió para las PyMES hasta el 20 de febrero de 2023. Sin embargo, es relevante tener presente que durante esta primera etapa los sujetos obligados han tenido posibilidad de solicitar una prórroga de ciento ochenta (180) días, siempre que lo hicieran dentro del plazo, contaran con motivos fundados y hubieran superado la evaluación de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT).

Bajo esta excepción legal se han aprobado gran número de prórrogas⁹, lo que en la práctica ha significado una flexibilización de la primera etapa de cumplimiento tanto para las grandes empresas como para las PyMES.

Luego, la segunda etapa de cumplimiento, que no es susceptible de ser prorrogada, se extiende hasta los dieciocho (18) meses desde la fecha de la entrada en vigencia de la ley, y de veinticuatro (24) meses desde dicha fecha para las PyMES. Con lo cual, a partir del 20 de mayo del 2024 y del 20 de noviembre de 2024, se encontrará plenamente cumplimentado el sistema de etiquetado frontal según el perfil de nutrientes de OPS.

Avances a nivel Nacional:

⁹ Comunicado de Prensa del Ministerio de Salud de la Nación, sobre las prórrogas otorgadas hasta el 27 de julio de 2022 - seguimos sin conocer datos exactos sobre cantidad y productos que han obtenido el beneficio - :

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-salud-de-la-nacion-y-la-anmat-avanzan-en-la-implementacion-del-sistema-de>

Para conocer a qué productos corresponde colocar este etiquetado frontal (en cada etapa), la ANMAT creó el Sistema de Sellos y Advertencias Nutricionales que pone a disposición del público en general y de las empresas una calculadora de sellos. Esta herramienta realiza los cálculos oficiales del perfil de nutrientes a partir de la información que consta en el rotulado nutricional del producto, y presenta los sellos de advertencia nutricional para los productos alimenticios, según los criterios que establece la ley y el decreto. El mismo sistema, a su vez, contempla un gestor de declaraciones juradas y otro, para tramitar la solicitud de prórrogas por parte las empresas que requieran un plazo mayor para adaptar sus productos a la normativa.

Como hemos señalado, este sistema es de aplicación federal, es decir que alcanza a todos los productos que se comercialicen en el territorio nacional. Ello se desprende de la adhesión por parte de las provincias al CAA (Ley N° 18284), en donde se han compilado todas las disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que regulan la producción, elaboración y circulación de alimentos para consumo humano en todo el país. Y también, de la propia competencia de ANMAT (Decreto N° 1490/1992) de llevar adelante procesos de autorización, registro, normatización, vigilancia y fiscalización de los productos de su competencia en todo el territorio nacional.

Asimismo, la Constitución Nacional en el art 126, establece que las provincias tienen prohibido expedir leyes sobre comercio, siendo esta una atribución exclusiva del Congreso Nacional tal como expresamente se establece en el art. 75, inc. 13 de la CN que da origen a la denominada "cláusula comercial" que regula el comercio interprovincial e internacional.

En este marco, la participación de las jurisdicciones dentro del sistema de control de alimentos se vincula fundamentalmente con las tareas de fiscalización y control del cumplimiento de la ley nacional y el CAA, tal como lo indica la Ley PAS en su art. 13.

El día 20 de septiembre de 2022 fue publicada en el Boletín Oficial la modificación al CAA por parte del Ministerio de Salud y del ex-Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, mediante la cual se incorpora el perfil de nutrientes, el alcance y las especificaciones del modelo gráfico, la declaración de azúcares totales y añadidos para la aplicación del rotulado de los alimentos y bebidas analcohólicas, de acuerdo a lo establecido por el art. N° 22 del Decreto Reglamentario. Con ello ha quedado cumplimentado, por parte de las autoridades nacionales, la sanción de normas complementarias en relación a la implementación de los sellos y advertencias nutricionales de los productos alimenticios.

○ **Publicidad, Promoción y Patrocinio**

Sobre este aspecto la Ley PAS establece, en primer lugar, una prohibición total de publicitar, promocionar o patrocinar, *por cualquier medio*, alimentos y bebidas analcohólicas envasados, que contengan al menos un (1) sello de advertencia, cuando ésta esté dirigida especialmente a niños, niñas y adolescentes (NNyA). Para los casos en que las personas destinatarias no sean NNyA, la norma establece una serie de restricciones, como la prohibición de resaltar declaraciones nutricionales complementarias y de incorporar personajes infantiles, deportistas, juegos, etc., que fomenten el consumo o elección de productos con al menos un sello. También se prevé que los octógonos negros y/o leyendas precautorias deben visualizarse

y/o enunciarse en su totalidad, y que se prohíbe la promoción o entrega a título gratuito de estos productos.

En esta línea, el Decreto Reglamentario designó como organismo de aplicación encargado de dictar las normas aclaratorias o complementarias para la correcta implementación de las directivas sobre publicidad, promoción y patrocinio (PPP) en medios masivos de comunicación, a la ANMAT. Dicho organismo cuenta desde 2007 con una Comisión de Fiscalización y Control de Publicidad (Disposición 2335/07), que se ocupa de fiscalizar el cumplimiento de las normas de PPP de los alimentos en medios masivos de comunicación (ya sean los tradicionales como la televisión, la radio, gráfica y vía pública, u otros como Internet y la llamada publicidad no tradicional (PNT)).

Por su parte, las restricciones publicitarias en envases contempladas específicamente en el art. 9 de la Ley PAS - que prohíben la incorporación de información nutricional complementaria (claims), avales de sociedad científicas o asociaciones civiles, personajes, elementos interactivos, premios, regalos, participación en concursos, etc.- han sido incorporadas al CAA mediante la Resolución Conjunta 7/2022, con lo que también se encuentran bajo la órbita de ANMAT.

Avances a nivel Nacional:

El 26 de agosto de 2022, la ANMAT publicó en el Boletín Oficial la Disposición 6924/2022 para dar cumplimiento a las normas aclaratorias o complementarias referidas en el art.10 del Decreto. Allí se establece el alcance de este aspecto de la regulación, que abarca a toda PPP dirigida al público y difundida en *medios masivos tradicionales y digitales* de alimentos y bebidas analcohólicas, tanto nacionales o importados, que contengan al menos un (1) sello de advertencia (incluyendo en éstos, las leyendas precautorias sobre edulcorantes y/o cafeína), en sintonía con lo dispuesto por el decreto reglamentario. En los artículos subsiguientes, se aclaran las normas que aplican y que no aplican a estos alimentos y bebidas, así como el régimen de sanciones aplicable. La disposición establece de manera específica el modo en que debe cumplimentarse la presente obligación en los diferentes medios de comunicación, receptando los lineamientos de la ley y establece que se considera "publicidad, promoción y patrocinio dirigido a NNyA cuando en la comunicación se encuentren elementos que resulten de interés y atractivo para éstos".

Así, lo referido a PPP en medios masivos tradicionales y digitales, ha quedado mayormente bajo la órbita nacional. A pesar de que la regulación de ANMAT presenta deficiencias en sus definiciones y mecanismos de fiscalización.

Lo que la normativa nacional no alcanza, ya sea por cuestiones de competencia o de implementación, tiene que ver con ciertos ámbitos que han sido tradicionalmente regulados por las jurisdicciones locales, producto de su "poder de policía", como puntos de venta físico, red de transporte público, eventos deportivos/musicales/recreativos, entre otros. En estos ámbitos es la autoridad local la que tendrá competencia para imponer sanciones cuando corresponda (Barocelli, 2016).

El caso de vía pública también arroja su complejidad, en cuanto si bien es alcanzada por la competencia de ANMAT, el organismo presenta serias dificultades para la eficaz fiscalización de los territorios provinciales. Por lo que se remarca en este punto las responsabilidades de fiscalización atribuidas por la ley a las autoridades locales, y se incentiva el dictado de normas que garanticen la correcta implementación y definición de los mecanismos necesarios a su efecto.

Sobre estos aspectos y a los fines de alcanzar una implementación plena y respetuosa del espíritu de la ley, corresponde a las jurisdiccionales avanzar en regulaciones que garanticen la adecuada implementación de las restricciones de PPP *en todos los medios*, complementando la normativa nacional emitida por ANMAT.

Es relevante destacar que la regulación sobre PPP se enmarca en el régimen de protección de las personas consumidoras, conformado por la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor (LDC), los artículos 41, 42 y 43 y los tratados internacionales con jerarquía constitucional del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, así como las incorporaciones efectuadas al Código Civil y Comercial en su capítulo de “derechos personales”. Estas son normas de orden público y constituyen una “protección mínima”, un “núcleo duro de tutela” que rige para todo el territorio nacional. Esto refuerza la competencia del Congreso de regular y emitir directivas a todas las jurisdicciones para que garanticen el efectivo goce de los derechos protegidos.

- **Establecimientos Educativos (EAN y EES)**

La Ley PAS cuenta con un capítulo específico sobre “promoción de la alimentación saludable en los establecimientos educativos” que refiere principalmente a dos ejes:

1- Incorporación en la currícula escolar de educación alimentaria nutricional para el desarrollo de hábitos de alimentación saludable (en adelante “educación alimentaria nutricional - EAN). La ley contempla la incorporación de contenidos mínimos en la educación inicial, primaria y secundaria de NNyA. A su vez, contempla trayectos de formación destinados al personal docente.

2- El establecimiento de entornos escolares saludables (en adelante EES), que alcanza a todos los productos ofrecidos y comercializados en kioscos y comedores escolares, y también la PPP que se efectúa dentro de las escuelas.

Al respecto, se designa al Consejo Federal de Educación (CFE), junto con el Ministerio de Educación de la Nación y el Ministerio de Salud, para que establezca las adecuaciones necesarias y resuelva la normativa específica para la efectiva aplicación de estas disposiciones contenidas en los artículos 11(EAN) y 12 (EES) de la ley.

Avances a nivel nacional:

A partir del dictado de la resolución de CFE N° 429/2022, publicada con fecha 26 de agosto de 2022, se volvió explícita la división de responsabilidad y competencias entre el Estado Nacional y las jurisdicciones: todo lo atinente a contenidos curriculares de educación inicial,

primaria y secundaria, así como lo referido a formación del personal docente, queda bajo la órbita del Consejo de Actualización Curricular y del Instituto Nacional de Formación Docente, que son organismos pertenecientes al Estado Nacional. Esto garantiza un piso mínimo e igualitario en la educación alimentaria nutricional de todo el país.

Sin perjuicio de ello, el art. 4 de la misma pone en cabeza de las autoridades educativas jurisdiccionales el compromiso de impulsar acciones y políticas que promuevan la educación nutricional alimentaria, ampliando el campo de destinatarios no sólo a estudiantes y docentes, sino también al personal encargado de manipular alimentos. Esto nos lleva directamente al otro aspecto de interés que son los Entornos Escolares Saludables.

El entorno escolar abarca todo el espacio comprendido dentro de la escuela, incluyendo kioscos y comedores. El art. 12 de la ley explícitamente indica que *"no pueden ser ofrecidos, comercializados, publicitados, promocionados o patrocinados en los establecimientos educativos que conforman el nivel inicial, primario y secundario del Sistema Educativo Nacional"* productos con sellos o leyendas precautorias. El CFE mediante la Resolución 429/22, delegó a las jurisdicciones la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto por este artículo de la ley: *"... cada jurisdicción determinará, progresivamente, en coordinación con los respectivos Ministerios de Salud y en diálogo con sectores productivos, las acciones correspondientes..."*. Dejando en manos de las jurisdicciones la regulación e implementación de todo lo que respecta a Entornos Educativos Saludables.

Estas disposiciones deben ser leídas, a su vez, a la luz de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 que establece en su art. 113 la responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo Nacional, Provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) en el gobierno y administración del sistema educativo nacional. La misma ley también crea y define las funciones del Consejo Federal de Educación como el ámbito de concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional y delimita las competencias y los deberes que corresponden a las autoridades educativas de las Provincias y CABA.

- **Compras públicas**

Finalmente, la normativa nacional cuenta con un artículo específico (N° 17) que recepta la importancia de que el Estado Nacional adopte criterios de alimentación saludable en las compras que realiza. Este criterio consiste en "priorizar ante igual conveniencia" la compra de productos que no cuenten con sellos ni leyendas precautorias. A su vez, la norma establece que, en los casos en los que no se pueda cumplimentar con dicho criterio de compra, el organismo encargado de llevar adelante la gestión de compras de alimentos deberá fundamentar y justificar su decisión ante la autoridad de aplicación, es decir, el Ministerio de Salud de la Nación en coordinación con la Oficina Nacional de Contrataciones.

Dicho criterio alcanza, a nivel nacional, las compras centralizadas y las compras descentralizadas que realiza el Ministerio de Desarrollo Social. Dentro de las cuales, quedan comprendidas las compras efectuadas para comedores escolares.



- Compras realizadas por la administración pública (centralizadas): quedan comprendidas en esta categoría las compras realizadas por el organismo de la administración pública encargado de la compra de alimentos (Ministerio de Desarrollo Social en el nivel nacional) . En esta modalidad, el mencionado organismo lleva a cabo la compra para luego distribuir a las diferentes instituciones, organizaciones, comedores, grupos de personas que reciben provisión estatal de alimentos. Ya sea porque son instituciones públicas (escuelas, hospitales, cárceles, etc.); o por tratarse de organizaciones, espacios o individuos que forman parte de programas de seguridad alimentaria.
- Compras efectuadas por otros actores, con fondos de la administración pública (descentralizadas): contempla las compras que se realizan con fondos provenientes del organismo encargado de efectuar las erogaciones o compras de alimentos, pero cuya gestión se delega en instituciones u organismos externos al Ministerio de Desarrollo Social (u organismo análogo de la jurisdicción). En estos casos existe una transferencia de fondos por parte del Estado a otro organismo o institución que se encarga de la efectiva adquisición de los alimentos. Son diversas las contrapartes que trabajan con el Ministerio en la implementación de esta modalidad de compras: transferencia de recursos entre diferentes niveles de gobierno, transferencia de recursos a instituciones públicas, tercerización de servicios en el sector privado, etc.
- Compras para comedores escolares: Hemos destacado este punto debido a que se vincula directamente a las disposiciones del art. 12 referido a Entornos Escolares Saludables, y la prohibición de ofrecer en los comedores escolares productos que tengan sellos. La distinción se explica porque, si bien las compras públicas para comedores escolares quedan comprendidas o bien en el tipo de compras centralizadas o bien en las compras descentralizadas, el criterio que se aplica cuando el destino son los comedores escolares, es más restrictivo que el criterio general que prevé el artículo 17. Cuando las compras públicas se destinan a comedores escolares, la prioridad será absoluta debido a que rige la prohibición de ofrecer en el entorno escolar productos que tengan sellos.

Respecto a las compras de los estados provinciales o CABA - cuando no se destinan a Comedores Escolares -, este artículo no resulta literalmente obligatorio, por lo que debe leerse como lineamientos nacionales que las jurisdicciones deben receptor en sus normativas locales. Esto se relaciona con la distribución de competencias en materia de compras y ejecución presupuestaria que es, en este caso, de carácter jurisdiccional. Sin embargo, en lo que respecta al art. 12 sobre Entornos Escolares, y por consiguiente las compras destinadas a comedores escolares, cuentan con alcance federal. No así las compras destinadas a comedores comunitarios en donde también asisten NNyA.

A este marco normativo es necesario agregar que, la provisión de alimentos para comedores y dependencias públicas, surge mayormente del presupuesto provincial. Los programas alimentarios provenientes del Estado Nacional tienen el fin de complementar las

asignaciones presupuestarias jurisdiccionales, sobre todo en las provincias con poblaciones más vulnerables.

A estas observaciones se debe sumar la falta de definiciones claras respecto al sentido y alcance de los términos “priorizar”, “igual conveniencia” así como los motivos justificatorios que la autoridad de aplicación considerará válidos como excepción de cumplimiento.

Dicho esto, resulta claro que es necesario que las jurisdicciones avancen en el dictado de normas complementarias y/o leyes de adhesión que incorporan la obligatoriedad de adoptar el estándar nacional a las diferentes modalidades de compras y contrataciones que realizan.

Avances a nivel nacional

A nivel nacional no se han dictado normas complementarias que establezcan los mecanismos de implementación de estos criterios, aunque el Ministerio de Desarrollo Social ya ha comenzado a incorporar en la práctica (licitaciones, contrataciones) medidas que receptan las exigencias establecidas por la ley.

- ***¿Qué otros aspectos deben ser regulados para garantizar la efectiva aplicación de la Ley PAS en todo el territorio nacional?***

Para lograr el efectivo cumplimiento de la Ley PAS, es fundamental la creación de mecanismos de aplicación que favorezcan la adecuada implementación y permitan monitorear y fiscalizar el cumplimiento de la normativa por todas las partes obligadas.

En este sentido, Nación ha definido en los capítulos V y VI de la Ley PAS y su reglamentación, aspectos fundamentales para la puesta en práctica de la ley en todo el territorio y sobre todos los ámbitos. Ha definido al Ministerio de Salud como principal autoridad de aplicación y ha previsto la coordinación con autoridades de aplicación específicas para cada componente, detallando sus facultades y responsabilidades así como sus ámbitos de competencia. También se establece la creación de un Registro Nacional de Infracciones a la Ley N° 27.642, que deberá actualizarse anualmente a partir de los informes presentados por las jurisdicciones.

A continuación, la normativa establece un régimen de sanciones que se enmarca fundamentalmente en la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y el Decreto 274/2019 de Lealtad Comercial.

Sin embargo, existen múltiples razones para sostener que los mecanismos nacionales no son suficientes para garantizar la plena implementación, y eso se hace explícito en el mencionado capítulo V de la normativa nacional. Allí establece que “las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son las autoridades locales de aplicación, ejerciendo el control y vigilancia de la presente ley y sus normas reglamentarias”.

Por ello nos detendremos en cuales son las disposiciones y mecanismos que pueden y deben crear las jurisdicciones, que sean adecuados y faciliten la aplicación de la ley a la realidad local asegurando su cumplimiento. Mecanismos que impriman un marco de aplicación sólido, que instauren un adecuado control y seguimiento en la implementación, promoviendo al mismo tiempo el empoderamiento de la ciudadanía respecto a los derechos conquistados.

En este sentido, hacemos hincapié en los siguientes puntos a considerar por las normativas locales, siguiendo los lineamientos generales de la normativa nacional:

- a) La adhesión a la normativa nacional.** La importancia de la adhesión ha sido desarrollada ampliamente a lo largo del escrito. Destacamos que propicia un escenario más favorable para la adopción de medidas y creación de mecanismos por parte de los distintos poderes locales a fines de lograr el adecuado cumplimiento de la normativa. A su vez, tal decisión significa incorporar el contenido y los principios de la Ley PAS al ordenamiento local, lo que responde a la obligación de adaptar la normativa que regula el derecho a la salud y a la alimentación en cada territorio a los estándares que propone esta norma y los tratados de derechos humanos.
- b) Definición de autoridad de aplicación.** Es relevante que cada jurisdicción designe una autoridad de aplicación local, a la que se atribuya la responsabilidad y una amplia competencia para hacer cumplir la normativa en su territorio tal como propone la ley nacional. Se hace hincapié que la misma represente los intereses de salud pública y cuente con la capacidad técnica adecuada, por lo que se recomienda la designación del Ministerio o Secretaría de Salud, según corresponda. A su vez, teniendo en cuenta la diversidad de materias involucradas y la técnica legislativa adoptada a nivel nacional, se considera relevante atribuir facultad de coordinación con el Ministerio de Educación y Ministerio de Desarrollo Social u órganos análogos a nivel local.
- c) Definición de mecanismos de control y fiscalización.** El paso de la letra de la ley a la realización del derecho siempre ha tenido que ver con el efectivo control de su cumplimiento. La existencia de intereses contrarios a la ley que proviene mayoritariamente de los sectores industriales y empresariales que priorizan sus ganancias frente a la salud de la población, tornan indispensable la implementación de estrategias de fiscalización sólidas y serias, a cargo de organismos que cuenten con los recursos para llevarla a cabo.

De acuerdo a la Ley PAS, las autoridades de aplicación nacional y jurisdiccional cuentan con la facultad y el deber de fiscalizar el cumplimiento de la ley y sus reglamentaciones, así como de desempeñar las funciones que sea necesaria para la correcta implementación de cada uno de sus componentes. A nivel nacional, el organismo competente para controlar y fiscalizar sobre la sanidad y calidad de los alimentos acondicionados es ANMAT conjuntamente con el Sistema Nacional de Control de Alimentos (SNCA). Estos organismos están encargados de controlar y fiscalizar lo referido a colocación del etiquetado de los productos, la publicidad en envases y a publicidad, promoción y patrocinio en el caso de ANMAT. Sin embargo, no se han

dictado normas complementarias que regulen de forma clara el funcionamiento de estos mecanismos en relación a la Ley PAS. A su vez, no se han definido cuáles serán los mecanismos para controlar el cumplimiento de la ley dentro de los establecimientos educativos, y en relación al componente de compras públicas.

Cabe destacar que los organismos nacionales se encuentran limitados en este sentido, no por falta de competencia sino por su escasa presencia en gran parte del territorio nacional. Es por ello que se incentiva la creación de mecanismos locales de control, que subsanen las dificultades de los organismos nacionales y asuman de forma activa su obligación de garantizar el cumplimiento de los referidos derechos fundamentales de su población.

- d) Definición de sistemas de denuncias.** Este aspecto resulta un eslabón fundamental para complementar la tarea de fiscalización de la administración provincial, y sobre todo, para involucrar y empoderar a la ciudadanía sobre los derechos y obligaciones reconocidos por la Ley PAS. Como demuestran experiencias comparadas, esta medida ha resultado de las más efectivas a los fines de lograr una mayor conciencia y apropiación social de las políticas de promoción de alimentación saludable en países de la región.

En este sentido, si bien la Ley PAS no contempla un sistema de denuncias específico, se ha adoptado el Formulario de Denuncias Ventanilla Única Federal de Defensa del Consumidor como la vía adecuada para presentar denuncias por incumplimientos. Este sistema podría presentar ciertas limitaciones en cuanto al tipo de incumplimientos que se pueden denunciar. En especial, lo referido a establecimientos educativos y la amplia variedad de estrategias de PPP. Ello refuerza la necesidad de las jurisdicciones de crear sistemas de denuncia locales.

- e) Definición de régimen de sanciones.** El régimen de sanciones que establece la normativa nacional se remite a las leyes de lealtad comercial y defensa de la persona consumidora. Por su parte, respecto a la infracciones de disposiciones de promoción, publicidad y patrocinio, la Disposición 6924/2022 remite al sistema de sanciones establecido por la Ley ^o 18.284, los Decretos N^o 2126/71 y N^o 341/92 y la Disposición ANMAT N^o 1710/08.

Se considera conveniente, asimismo, que la normativa local defina un régimen de sanciones, evaluando cuáles son los mecanismos más eficaces a aplicar en su territorio. O bien, en caso de considerarlo pertinente, es posible replicar el régimen establecido a nivel nacional. Esta dimensión es relevante toda vez que, como se ha expresado, existe gran resistencia de parte de cierto sector privado que ha apelado durante el proceso de sanción e implementación de esta política pública a diferentes estrategias de interferencia, incluidas acciones judiciales. Se torna fundamental entonces contar con sanciones adecuadas, que desincentiven todo tipo de estrategia de evasión y violación de la normativa.

- f) Creación de registro de infractores.** La ley nacional establece la necesidad de crear un Registro Nacional de Infracciones, que deberá ser actualizado anualmente a partir de los informes que las jurisdicciones deben elevar al Ministerio de Salud. Sin embargo, aún no ha sido creado este registro por parte del Ministerio de Salud o los organismos competentes. Las jurisdicciones tampoco han avanzado en este sentido hasta el momento.

Esta es una herramienta fundamental tanto para el sector público ocupado de la tarea de control como para el ejercicio de la fiscalización ciudadana. La sociedad civil, parte fundamental en este proceso, debe contar con información suficiente acerca de la implementación y cumplimiento de la normativa para desempeñar el rol que le compete en la promoción de políticas y derechos para la población.

- g) Otros:** Además de los puntos señalados, se espera que cada jurisdicción, en función de sus particularidades, contemple disposiciones y mecanismos locales que fortalezcan un cumplimiento adecuado e integral de la normativa.

Reflexiones finales sobre el *por qué* de las leyes de adhesión y normas complementarias

Del análisis se desprenden las razones por las cuales cada uno de los aspectos que han sido regulados por la ley recorren un camino particular para alcanzar su adecuada implementación, dado el carácter federal del Estado Argentino, la ampliación del catálogo de derechos constitucionales y de competencias del Estado Nacional con la reforma constitucional de 1994 y la distribución de competencias entre las jurisdicciones.

El paquete de políticas de promoción de la alimentación saludable que propone la Ley PAS abarca aspectos de competencia nacional y provincial, exclusivas en algunos casos y concurrentes en otros. Como se ha remarcado, los aspectos regulados por nación que recaen sobre materia concurrente deben ser leídos como pisos mínimos, sobre los cuales las jurisdicciones pueden avanzar elevando aún más el estándar de protección. Lo que en ningún caso podrá contradecir o flexibilizar la ley nacional y las normas dictadas en el marco de su competencia. Respecto a los aspectos de competencia exclusiva de nación, las provincias tienen la obligación de garantizar el cumplimiento en su territorio. Mientras que, sobre aspectos de competencia exclusiva de las jurisdicciones, es fundamental el dictado de normas locales.

También cabe destacar que con la incorporación de tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional al ordenamiento jurídico, además de una ampliación de derechos tuvo lugar una ampliación de las obligaciones de todos los niveles de gobierno de respetar, proteger y cumplir las obligaciones sobre el derecho a la salud y a la alimentación adecuada. Lo que implica, entre otras cosas, adecuar sus legislaciones internas y adoptar medidas positivas y mecanismos eficaces para garantizar su cumplimiento.

Cabe destacar que las leyes de adhesión y el dictado de normas locales complementarias han sido centrales históricamente en lo que respecta a la construcción de políticas públicas de alcance federal. Pues, permite establecer criterios y parámetros de protección de derechos homogéneos en todo el territorio, de la mano de leyes nacionales, dando lugar a cierto margen de autonomía de las provincias. De este modo, es posible conjugar las competencias y responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno a los fines de consolidar y garantizar niveles mínimos e igualitarios en el goce del derecho a la salud, a la alimentación adecuada y a la información por parte de toda la población argentina.

Por todo lo dicho, es posible concluir que las jurisdicciones, adhieran o no a la ley nacional, están obligadas por la misma en cuanto se trata una ley con supremacía, por regular derechos constitucionales y por abordar cuestiones de orden público. Sin embargo, sostenemos la importancia de que las provincias asuman de manera activa dicha responsabilidad, entendiendo que cuentan con mayores márgenes de acción para crear mecanismos, planes, programas que hagan efectivo el cumplimiento.

Ello puede darse mediante normas de adhesión que definan de manera concreta la puesta en práctica de la ley nacional y regule lo que ésta no alcanza; o bien mediante el dictado de normas complementarias que regulen los componentes particulares de la norma nacional.

Bibliografía:

Barocelli, S. (2016). La regulación de la publicidad en el Código Civil y Comercial. *Revista de Derecho del Consumidor*. Disponible en: https://ar.ijeditores.com/articulos.php?Hash=ab4df7c86651e933d31b98cabab79a24&hash_t=

Cetrángolo, O., & Devoto, F. (2002). ORGANIZACIÓN DE LA SALUD EN ARGENTINA Y EQUIDAD. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/28457/LCbueR251_es.pdf

Chiara, M. (2018). La salud gobernada Política sanitaria en la Argentina 2001-2011. Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/Publicaciones/La-salud-gobernada.pdf>

Comité de Derechos Humanos. Observación general N° 31. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org>

Fallo: Nobleza Piccardo. Disponible en:

<https://www.cij.gov.ar/nota-18663-La-Corte-Suprema-refuerza-la-limitaci-n-de-la-publicidad-d-el-cigarrillo-para-proteger-la-salud.html>

Fallo: "Asociación Argentina de Empresas de Publicidad Exterior -APE- y otros c GCBA s/ amparo". Disponible en: <https://s3.amazonaws.com/public.diariojudicial.com/documentos/000/085/279/000085279.pdf>

- Garay, O. E. (2017). *Federalismo y Salud en la Argentina (El derecho a la salud en el ordenamiento jurídico argentino)*. En Funciones Esenciales de Salud Pública: su implementación en Argentina y desafíos hacia la salud universal. Organización Panamericana de la Salud (OPS). Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34026/9789507101274_spa.pdf?s#page=61
- Garay, O. E. (2017). *La legislación sanitaria*. Diccionario Enciclopédico de la Legislación Sanitaria Argentina (DELS) - Ministerio de Salud de la Nación. Disponible en: <https://salud.gob.ar/dels/printpdf/2>
- Maceira, D., & Hasicic, C. (2018). EQUIDAD DE DERECHOS, FEDERALISMO Y SALUD ADOLESCENTE. EL CASO DE CINCO PROVINCIAS DEL NORTE ARGENTINO. *Escenarios - Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de La Plata*.
- Marichal, M. E. (2022). *Etiquetado frontal de alimentos. Una sutura en el fragmentado ordenamiento de la seguridad alimentaria*. Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas. Vol. 12, N° 2. Disponible en: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/perspectivas/article/view/6491/7535>
- Orihuela, A. M. (2008). *Constitución Nacional Comentada*. Editorial Estudio.
- Ortega J.E. y Espósito S.M (2017) La autonomía del derecho sanitario en la organización institucional de las provincias argentinas. En *Cadernos Ibero-Americanos de Derecho Sanitario*, Brasilia, 6(2):159-179, abr./jun, 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17566/ciads.v6i2.373>
- Thomas, G. J. (2019) Leyes de adhesión y energía. ¿Cesión de competencia? *Sistema Argentino de Información Jurídica*.
- Torti Cerquetti, P. J. (2019, Marzo 28). El derecho a la salud en las Constituciones Provinciales. *Revista Argentina de Derecho de la Seguridad Social*. Disponible en: https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=18f2762c25246890fee6a1bfee4fa2e6&hash_t=508fa8a209109c69d9dd382f582c275d
- Jornadas de Legislación Sobre Etiquetado Frontal de Advertencias en Argentina. Aporte de la Experiencia y la Evidencia Internacional. (2021). Organizada por: La Oficina del Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en Argentina junto con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) Argentina/Organización Mundial de la Salud (OMS), la FAO Argentina y UNICEF Argentina. Resumen ejecutivo disponible en: <https://www.paho.org/es/documentos/documento-resumen-ejecutivo-jornada-legislacion-sobre-etiquetado-frontal-advertencias>



Ley de Etiquetado

**Mapa normativo
en Argentina**

**Este documento fue realizado en el marco del desarrollo del sitio web
[“Ley de Etiquetado: Mapa normativo en Argentina”](#), una iniciativa de
Fundeps y Sanar.**

Autora:

María Laura Fons

Colaboración:

Maga Merlo

Belén Nuñez

Agustina Mozzoni

Edición:

Lucía Panero

mayo de 2023