AMPARO EN REVISIÓN 358/2022.

RECURRENTE: DESDE EL CORAZÓN DEL FRUTO, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE (RECURRENTE).

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.

SECRETARIO: JOZUE TONATIUH ROMERO MENDOZA.
COLABORÓ: MARÍA JOSÉ AÑORVE FERNÁNDEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La quejosa es una empresa que se dedica primordialmente a la comercialización, distribución, promoción, explotación, importación y exportación de todo tipo de productos, entre ellos, de bebidas, refrescos, jugos, néctares y sus concentrados.

Demanda. El veintidós de octubre de dos mil veinte, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de la discusión, votación, aprobación, expedición y promulgación del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de sobrepeso, obesidad y de etiquetado de alimentos y bebidas alcohólicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve, en específico los artículos 212, párrafo tercero y 215, fracción VI.

Asimismo, contra la expedición de la "Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051- SCF/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-información comercial y sanitaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil veinte, en especial los numerales 1, 3.31, 3.38, 3.42, 3.47, 4.5 (4.5.1, 4.5.3, 4.5.3.4 y 4.5.3.4.1 a 4.5.3.4.7) 7.1.3, Apéndice y "Nota Aclaratoria" que emiten la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud.

Radicación de la demanda. El Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, conoció de la demanda y el veintiséis de enero de dos mil veintidós dictó sentencia, en la que se resolvió sobreseer en el juicio y negar la protección de la Justicia Federal.

Recurso de revisión. Inconforme con ello, la quejosa interpuso recurso de revisión. Por su parte, el Director General de Normas, por sí y en su carácter de Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de la Secretaría de Economía, a través de la Directora de Cámaras Empresariales y Desarrollo Regional, presentó recurso de revisión adhesivo.

AMPARO EN REVISIÓN 358/2022

Radicación del recurso. El Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, conoció del recurso y, en sesión de veintitrés de junio de dos mil veintidós, determinó sobreseer en el juicio de amparo por los actos reclamados al Director General de Normas de la Secretaría de Economía y al Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios y ordenó la remisión a este Máximo Tribunal, para resolver la constitucionalidad, con relación a la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051- SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria, al controvertirse como un sistema normativo, el etiquetado frontal para dichos alimentos, el apéndice A (normativo), así como de la Nota Aclaratoria que emiten la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	Esta Segunda Sala es competente para conocer del presente asunto.	13
II.	**OPORTUNIDAD**	Ya fue materia de análisis por el Tribunal Colegiado de Circuito.	14
III.	**LEGITIMACIÓN**	Ya fue materia de análisis por el Tribunal Colegiado de Circuito.	14
IV.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.**	Ya fueron materia de análisis por el Tribunal Colegiado de Circuito.	14
V.	**PROCEDENCIA**	El recurso de revisión es procedente ante esta SCJN.	15
VI.	**ESTUDIO DE FONDO** **VI.1. Vulneración al derecho de igualdad.**	Las normas reclamadas, como sistema normativo, superan el test de proporcionalidad, lo que evidenció la justificación constitucional del trato desigual denunciado. En efecto, el **fin constitucionalmente** válido que se busca con el impuesto contenido en las disposiciones reclamadas, consiste en implementar una medida legislativa mediante la cual se combata el sobrepeso y la obesidad, finalidad inmediata que encuentra asidero en el artículo 4o., párrafos tercero y cuarto, de la Constitución, ya	16

		que la finalidad mediata que se busca con dicha medida legislativa consiste en que el Estado garantice a toda persona el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, además de que a través de esa medida el Estado busca hacer efectivo el derecho a la protección de la salud de la población. El medio elegido por el legislador **resulta idóneo**, atendiendo a que el sistema de etiquetado frontal de advertencia es eficaz para dar información al consumidor de manera veraz, rápida y clara, solo los ingredientes que tiene en exceso el producto, para que pueda decidir sobre su consumo, con lo que se pretende que la alimentación del consumidor sea de calidad y, con ello, se protege el derecho a la salud. Asimismo, la medida impositiva que se analiza **es necesaria** dado que es sólo una de las herramientas a cargo del Estado para alcanzar el fin constitucionalmente válido antes señalado, pues no sólo se encuentra dentro de las facultades del legislador hacer efectivos los derechos a la alimentación y a la protección de la salud a través de los instrumentos a su alcance, sino que el uso de dicha medida fiscal fue sugerido por parte de organismos internacionales (Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud, con base en estudios científicos	

		llevados por dichos organismos). De igual forma, es **proporcional,** pues atendiendo a las ventajas (inhibir o desincentivar el consumo de alimentos básicos para evitar enfermedades crónicas no transmisibles; hacer efectivo el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y proteger el derecho a la salud de la población) que se obtienen con el establecimiento de dicha medida se puede advertir que se justifican los sacrificios o desventajas (incidencia en hábitos alimenticios o la disminución en la venta de productos de la quejosa) que se producen con la misma.	
	VI.2. Derecho de seguridad jurídica.	El numeral 1, inciso c) de la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria, no es trasgresor del derecho de seguridad jurídica. Ello, porque el artículo 212 de la Ley General de Salud, prevé una cláusula habilitante, en el sentido de que corresponde a la Secretaría de Salud emitir todas las especificaciones sobre la naturaleza del producto y la información de las etiquetas y contraetiquetas, por ende, la norma oficial reclamada no hace otra cosa sino atender a la habilitación operativa que le fue conferida en el texto legal y, establecer todo lo relativo al sistema de etiquetado de los productos alimenticio y bebidas no alcohólicas preenvasados.	74

	VI.3. Sustitución del juez de distrito en las facultades de las responsables.	Es infundado el agravio, porque con base a los documentos que tomó en consideración el legislador para emitir las normas reclamadas, se puede sostener la constitucionalidad del actual sistema de etiquetado en México, pues proporcionan fuentes científicas sobre el sistema de alimentación y salud en el país, así como del sistema de etiquetado frontal de advertencia. Además, si bien el artículo 75 de la Ley de Amparo, establece que el acto reclamado se apreciara tal y como lo como aparezca probado ante la autoridad responsable, lo cierto es que al analizar la constitucionalidad de una ley, el juez federal puede allegarse de diversos documentos e investigaciones que no se hayan tomado en consideración al emitir la norma reclamada, en aras de determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la misma, incluso cuando el artículo 1° constitucional, permite realizar una interpretación pro homine, para tomar en consideración los derechos humanos no solo reconocidos en la Carta Magna sino también en los diversos tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte.	83
VII.	**REVISIÓN ADHESIVA**	Al confirmarse la sentencia impugnada, la revisión	91

		adhesiva se declara sin materia.	
VIII.	**DECISIÓN**	**PRIMERO.** En la materia de revisión, se confirma la sentencia recurrida. **SEGUNDO**. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Desde el Corazón del Fruto, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra los artículos 212, párrafo tercero, y 215, fracción VI, de la Ley General de Salud, en relación con la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1 2010, publicada en ese medio de difusión oficial el veintisiete de marzo de dos mil veinte, específicamente por lo que hace a los numerales 1, 4.5.3.4 al 4.5.3.4.7 y 7.1.3, y el apéndice A (normativo), así como de la Nota Aclaratoria a dicha norma. **TERCERO.** Queda sin materia la revisión adhesiva.	92

AMPARO EN REVISIÓN 358/2022.

RECURRENTE: DESDE EL CORAZÓN DEL FRUTO, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE (RECURRENTE).

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA.
PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.

COTEJÓ
SECRETARIO: JOZUE TONATIUH ROMERO MENDOZA.
COLABORÓ: MARÍA JOSÉ AÑORVE FERNÁNDEZ.

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 358/2022, interpuesto por Desde el Corazón del Fruto, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado legal Jorge Arturo Pérez Domínguez, en contra de la resolución que dictó el trece de octubre de dos mil veintiuno por el **Juez Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México**, en el juicio de amparo indirecto 887/2020.

El problema jurídico a resolver por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si el sistema de etiquetado frontal de advertencia, implementado con motivo de las reformas a los artículos 212, párrafo tercero, y 215, fracción VI, de la Ley General de Salud, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve, así como

PROYECTO

la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051- SCFI/SSA1 2010, específicamente por lo que hace a los numerales 1, 4.5.3.4 al 4.5.3.4.7 y 7.1.3, el apéndice A (normativo) y la Nota Aclaratoria, sobre Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria, vulnera los derecho de igualad y seguridad jurídica.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del amparo en revisión 128/2022 del índice del **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, se desprenden los antecedentes siguientes:

2. El **Desde el Corazón del Fruto**, Sociedad Anónima de Capital Variable, se constituyó por escritura pública número ***, ante el notario público número 79 del Estado de México, teniendo por objeto preponderante la compra, venta, producción, **comercialización,** distribución, promoción, explotación, importación y exportación **de todo tipo de productos, artículos y bienes,** ya sean manufacturados o semifacturados **y de manera enunciativa mas no limitativa, todo tipo de bebidas, refrescos, jugos, néctares y sus concentrados.**

3. Para el desarrollo de su objeto social, la quejosa ha registrado diversas marcas ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, como son: sangría señorial y sangría señorial light; trebol; chaparritas; y, barrilitos que son aplicables a: aguas minerales y gaseosas, bebidas sin alcohol, bebidas de frutas y refrescos.

4. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el veintidós de octubre de dos mil veinte, Jorge Arturo Pérez Domínguez, apoderado de la moral Desde el Corazón del Fruto, Sociedad Anónima de Capital Variable,

solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra las autoridades y actos siguientes:

Autoridades responsables:

1. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
3. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;
4. Director General de Normas de la Secretaría de Economía de la Administración Pública Federal y Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización (CCONNSE);
5. Comisionado Federal de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarias y Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario (CCNNRFS); y
6. Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

Normas y actos reclamados

- La discusión, votación, aprobación, expedición y promulgación del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de sobrepeso, obesidad y de etiquetado de alimentos y bebidas alcohólicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve, en específico los artículos 212, párrafo tercero y 215, fracción VI;
- La expedición de la “Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051- SCF/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-información comercial y sanitaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil veinte, en especial los numerales 1, 3.31, 3.38, 3.42, 3.47, 4.5 (4.5.1, 4.5.3, 4.5.3.4 y 4.5.3.4.1 a 4.5.3.4.7) 7.1.3 y Apéndice;
- La expedición de la “Nota Aclaratoria” que emiten la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios a la Modificación a la citada norma oficial, **publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil veinte**.

5. Por razón de turno, tocó conocer de la citada demanda al Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien mediante proveído de veintiséis de octubre de dos mil veinte, la radicó con el número 887/2020 y previno a la promovente.

6. **Admisión.** El once de noviembre de dos mil veinte, el juez de Distrito desechó parcialmente la demanda y por otra la admitió a trámite, por lo que requirió el informe justificado a las autoridades responsables, otorgó la intervención que en derecho corresponde al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito y, señaló fecha y hora para la audiencia constitucional.

7. **Sentencia.** El trece de octubre de dos mil veintiuno, tuvo verificativo la audiencia constitucional y el veintiséis de enero de dos mil veintidós se dictó sentencia, en la que se resolvió sobreseer en el juicio y negar la protección de la Justicia Federal, por los motivos siguientes:

- Después de fijar los actos reclamados, determinó no tener como acto reclamado, la omisión del cumplimiento de la Ley General de Mejora Regulatoria, en concreto en sus artículos 7, 69, 71, 72, 73 y 75, en virtud que, de la demanda de amparo, se advertía que lo que en realidad pretendía la quejosa es hacer valer un concepto de violación respecto de los vicios en el procedimiento para la emisión de la norma oficial mexicana.
- Luego, indicó que el Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización (CCONNSE) y el Presidente del Comité Consultivo de Normalización de Regularización y Fomento Sanitario, negaron la existencia del acto consistente en la expedición de la “Nota Aclaratoria que emiten la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud a través de la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios a la Modificación a 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 veintisiete de marzo de dos mil veinte”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de junio de dos mil veinte, por lo que decretó el sobreseimiento del juicio de amparo.
- En el siguiente considerando, tuvo por ciertos los restantes actos reclamados.
- Posteriormente, de oficio, consideró que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, respecto de los numerales 3.31, 3.38, 3.42 y 3.47 de la “Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, al referir que en dichas normativas únicamente se establecen “definiciones” que no traen aparejada alguna ejecución o perjuicio a la parte quejosa, aunado que no hizo valer concepto de violación alguno en su contra, por lo que, por este aspecto, decretó el sobreseimiento en el juicio.
- Luego, desestimó la causal de improcedencia invocada por el Director General de Normas de la Secretaría de Economía, contemplada en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo, quien sostuvo que la norma oficial mexicana impugnada constituía un acto consumado de modo irreparable.

- Así también, la diversa propuesta por la misma autoridad, relativa a la falta de interés jurídico, prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, al no existir un acto concreto de aplicación de las normas impugnadas. Ello, porque la quejosa aportó documentales para justificar que realiza actividades comerciales que se encuentran estrechamente relacionadas con la norma oficial mexicana reclamada.

- También, declaró infundada la diversa causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 73 y 77, fracción I, de la Ley de Amparo, al considerar que en el supuesto de que se concediera la protección constitucional, el efecto de esa decisión sería únicamente en su beneficio, al ordenarse la no aplicación de la norma y la insubsistencia del acto concreto de aplicación de la misma, por lo que no se darían efectos generales a la ejecutoria de amparo, pues en ningún momento se vincularía a los demás gobernados, o bien, a la sociedad en general, ni se perjudicaría a los consumidores.
- De igual forma, indicó que tampoco se actualizaba la hipótesis prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, ya que las normas oficiales mexicanas constituyen actos materialmente legislativos, razón por la que la quejosa no estaba obligada a agotar el medio de defensa ordinario.
- En el siguiente considerando, procedió al estudio de los conceptos de violación y analizó de forma conjunta los relativos a los temas de igualdad, proporcionalidad, falta de justificación de la norma y falta de seguridad jurídica, derivada de los motivos, objetivos y razones de la norma.
- Para ello, advirtió que de los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destaca que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que, al fijar el alcance de un derecho fundamental por parte del legislador, debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales.
- Bajo ese marco constitucional, el juzgado federal citó el contenido del sistema normativo que dio origen a la 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, entre ellos, los artículos 212 y 215 de la Ley General de Salud.
- Así, indicó que los artículos 212 y 215 de la Ley General de Salud, se desprende que las etiquetas o contra etiquetas para los alimentos y bebidas no alcohólicas, deberán incluir información nutrimental de fácil comprensión, veraz, directa, sencilla y visible.

- También, que el etiquetado frontal de advertencia deberá hacerse en forma separada e independiente a la declaración de ingredientes e información nutrimental, para indicar los productos que excedan los límites máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, sodio y los demás nutrimentos críticos e ingredientes que establezcan las disposiciones normativas competentes, al tener la Secretaría de Salud la facultad de ordenar la inclusión de leyendas o pictogramas cuando lo considera necesario.
- Refirió que el objeto de la 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, radica en establecer un sistema de etiquetado frontal, el cual debe advertir de forma clara y veraz sobre el contenido de nutrientes críticos e ingredientes que representen riesgos para la salud en un consumo excesivo.
- Además, que dicha norma, es un acto generado de la epidemia considerada en la exposición de motivos de la reforma y adición a la Ley General de Salud, consistente en el sobrepeso, obesidad, hipertensión, entre otras, y como consecuencia de las distintas enfermedades que se pueden desarrollar por esas afecciones en la salud, pues lo que se pretendió es que los consumidores cuenten con la información necesaria para poder realizar la elección de sus alimentos y con ello tener una mejor nutrición.
- Por ello, estimó que la Norma Oficial Mexicana NOM-051SCFI/SSA1-2010, cumple con el test de proporcionalidad, en virtud de que la modificación a tal disposición atendió básicamente a la epidemia considerada en la exposición de motivos de la reforma y adición de la Ley General de Salud, consistente en el sobrepeso, obesidad, hipertensión, entre otras, y como consecuencia de ello, las distintas enfermedades que se pueden desarrollar por esas afecciones en la salud, información que además se obtuvo de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición.
- De ahí que dicha NOM tuviera como finalidad proteger a la población de dos derechos fundamentales como son: a) el derecho a la salud y b) el derecho a la información, tal como se consigna en el párrafo tercero del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- En ese contexto, como dichas consideraciones constituyeron la base para la creación de la modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA12010, consideró debidamente fundada y motivada la razón para la utilización del etiquetado del producto preenvasado destinado al consumidor final, de fabricación nacional o extranjera, comercializado en territorio nacional, así como las características de la información que debe contener el sistema de etiquetado frontal.
- Por tales motivos, determinó que la norma combatida cumplía con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, debida a que: a) perseguían una finalidad constitucionalmente legítima; y, b) estar justificada en razones constitucionales.
- De igual forma, indicó que era idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido, en la medida que es obligación del Estado velar por el bienestar y la salud de la población y, si bien, la medida en análisis implica definitivamente un costo económico al repercutir directa e indirectamente en la industria fabricante, distribuidora y envasadora de

los productos; tal medida era adecuada e idónea para lograr que los consumidores cuenten con la información necesaria para poder realizar la elección de sus alimentos y con ello tener una mejor nutrición, y, en ese sentido, se hace consecuente con el fin perseguido de proteger el derecho a la salud de la población, contemplado en artículo 4º Constitucional.

- Por ende concluyó, que la disposición controvertida cumple con el test de proporcionalidad, toda vez que la modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, se expidió con el objeto de procurar las medidas que sean necesarias para garantizar que los productos que se comercialicen en territorio nacional contengan los requisitos necesarios con el fin de garantizar los aspectos de información para logar una efectiva protección del consumidor, al observar las medidas emitidas en materia de sobrepeso, obesidad y que con el etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas, se establezca un sistema frontal de advertencia, por lo que su propósito es determinar la información comercial y sanitaria que deben cumplir las etiquetas de los alimentos y bebidas no alcohólicas para dar la información al consumidor, cuestiones que tienen que ver estrictamente con la protección al derecho a la salud.
- De ahí que, el concepto de violación en relación con la violación a la libertad de trabajo resultaba infundado.
- Ello, porque conforme a lo dispuesto por los artículos 1º, 4º y 28 de la Constitución Federal, todos los mexicanos gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección.
- De igual forma, la posibilidad que tiene el individuo de alimentarse directamente, o bien, a través de los sistemas públicos o privados de distribución, elaboración y comercialización, además de exigir que los alimentos tengan los nutrimentos adecuados para su correcto desarrollo físico y mental.
- También, que el derecho a la información sobre la calidad de los alimentos y bebidas para la salud de las personas, el cual se traduce en el derecho fundamental de los consumidores a ser informados de forma comprensible, visible y veraz sobre productos que ponen en riesgo la salud de las personas.
- Así indicó, que, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, la hipertensión, la hiperglucemia en ayunas (medida como el nivel de glucosa en plasma en ayunas) y el sobrepeso o la obesidad, son los tres factores de riesgo más asociados con la mortalidad en la Región de las Américas. Además, que dicha organización había sustentado una recomendación relativa a los etiquetados de los productos.
- Por tanto, sí se habían analizado cuestiones de índole científico, ya que el sistema normativo relacionado con el etiquetado frontal de productos preenvasados tenía como sustento la recomendación de la

Organización Panamericana de Salud, la cual examinó aspectos científicos para determinar qué etiquetado frontal puede llegar a ser el más eficiente en la región de las Américas.

- Así, determinó que el sistema normativo reclamado no transgrede el derecho humano a una alimentación sana, a la salud, a la información; pues el etiquetado frontal nutrimental debe ajustarse a la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes y a las Directrices de Ingesta de Azúcares para Adultos y Niños emitida por la Organización Mundial de la Salud.
- De igual forma concluyó, que la obligación del etiquetado frontal de advertencia que debe ponerse en los alimentos de forma separada e independiente a la declaración de ingredientes e información nutrimental, para indicar los productos que excedan los límites máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, sodio y los demás nutrimentos críticos e ingredientes que establezcan las disposiciones normativas competentes, prevista en el artículo 212 de la Ley General de Salud, no transgrede lo dispuesto por el artículo 1º constitucional, en cuanto al derecho a la igualdad.
- Ello, porque la quejosa sostuvo que la norma reclamada no se aplicará a los alimentos y bebidas no alcohólicas a granel y a los alimentos y bebidas no alcohólicas envasados en punto de venta.
- Sin embargo, la norma mexicana va dirigida a los alimentos y bebidas no alcohólicas, que son colocados en un envase de cualquier naturaleza, en ausencia del consumidor y la cantidad de producto contenido en él no puede ser alterada, a menos que el envase sea abierto o modificado perceptiblemente, siendo el caso que los alimentos a granel preseleccionados y empaquetados en punto de venta pueden ser alterados o modificados en cuanto a su contenido, por ello dijo que se trata de productos de distinta naturaleza, es decir, va dirigida a todos los productos preenvasados, por lo que la norma no realiza la distinción propuesta por la parte quejosa a la luz del derecho de igualdad.
- Por otra parte, calificó de inoperantes, los conceptos de violación relacionados con la seguridad jurídica, legalidad y el derecho a la propiedad, en relación con el uso de sus marcas, dado que de manera injustificada interfiere en el proceso de su identificación por parte de los consumidores e incluso causa que los productos de la sociedad quejosa y de sus competidores, no sean diferenciables, al llegar a generar que para el consumidor la totalidad de productos parezcan equivalentes o genéricos, así como que la entrada en vigor de la norma le genera una afectación patrimonial que no tiene justificación razonable, pues genera que su inventario, producción previa a la entrada en vigor de la Modificación, no sea susceptible de comercializarse; medida en que el inventario de productos terminados forma parte de su capital y por tanto de su patrimonio.
- Lo anterior, porque los argumentos se sustentan en una premisa desestimada, como es la justificación del sistema de etiquetado frontal, lo cual ya había sido analizado anteriormente.
- Además, indicó que la publicación de la Modificación a la Norma Oficial Mexicana reclamada fue el veintisiete de marzo de dos mil veinte y, la entrada en vigor de determinadas normas empezó a partir de octubre de dos mil veinte, es decir, que existió un período de gracia para las personas físicas o jurídicas a las que iba dirigida la norma.

- Por otra parte, declaró infundado el concepto de violación relativo a la vulneración al principio de irretroactividad previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ello, porque no existía un derecho adquirido respecto de normas en materia de etiquetado de alimentos, que concediera una prerrogativa en favor de los productores o comercializadores de los mismos, que implicara la inmutabilidad de las reglas de etiquetado.
- Máxime, que los artículos transitorios de la Modificación a la norma reclamada establecen una alternativa especial para evitar el desuso de envases, así como en el Acuerdo Interinstitucional entre la Secretaría de Economía y la Procuraduría Federal del Consumidor, en la que no se infraccionaría a los productores, siempre y cuando cumplieran con los elementos de información comercial y sanitaria, no obstante, se hubiera realizado mediante calcomanías adheribles.
- De igual forma, calificó de infundado el concepto de violación relativo a que, en la emisión de la modificación a la norma combatida, no se siguió con el procedimiento establecido en la Ley de Metrología.
- En efecto, argumentó que de acuerdo con los artículos 43, 44, 45, 46 y 47 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, existe un procedimiento previo para la elaboración de los anteproyectos de las normas oficiales mexicanas, que no crean, modifican o extinguen situaciones que afecten la esfera legal de los gobernados, en razón de que los emiten los órganos que participan en su elaboración preliminar, con el único fin de opinar acerca del anteproyecto o bien del proyecto, siendo que, lo que sí puede impactar en la esfera jurídica de los gobernados es, propiamente, la expedición de la Norma.
- Por ello, las diversas etapas de creación de los anteproyectos de las normas oficiales mexicanas, como proceso interno, no tienen efectos hacia el exterior, es decir, no modifican o afectan la situación jurídica de los gobernados, por lo que, los defectos o anomalías que pudieran presentar no impacta en sus derechos fundamentales.

8. **Recurso de revisión**. Inconforme con la anterior resolución, mediante escrito presentado el dieciséis de febrero de dos mil veintidós, la quejosa, por conducto de su apoderado legal Jorge Arturo Pérez Domínguez, interpuso recurso de revisión.

9. El **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,** conoció del recurso, mediante auto de cuatro de abril de dos mil veintidós, lo admitió y lo registró con el toca 128/2022.

10. **Recurso de revisión adhesiva.** Mediante auto de diecinueve de abril de dos mil veintidós, se tuvo por interpuesto el recurso de revisión adhesiva interpuesto por el Director General de Normas, por sí y en su carácter de Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de la Secretaría de Economía, a través de la Directora de Cámaras Empresariales y Desarrollo Regional, quienes en esencia sostuvieron lo siguiente:

> - Es procedente confirmar la sentencia porque el A quo interpretó de manera correcta el principio de reserva de ley, puesto que los actos reclamados tuvieron como objeto la prevención en el consumo de productos que excedan los límites máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, sodio y los demás nutrimentos críticos.
> - El Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de sobrepeso, obesidad y etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas que establece un sistema frontal de advertencia, no tuvo únicamente como objetivo el establecimiento de un sistema de etiquetado con información comercial y sanitaria clara y veraz, sino también la protección al derecho a la salud de los mexicanos en concordancia con lo dispuesto por el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

11. **Sentencia**. En sesión de veintitrés de junio de dos mil veintidós, el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dictó sentencia en la que resolvió sobreseer en el juicio de amparo por los actos reclamados al Director General de Normas de la Secretaría de Economía y al Comisionado Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

12. Asimismo, ordenó la remisión de los autos para que este Máximo Tribunal, en razón de la competencia originaria, resolviera sobre la constitucionalidad, con relación a la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051- SCFI/SSA1-2010, publicada el veintisiete de marzo de dos mil veinte, específicamente por lo que hace a los numerales 1, 4.5.3.4 al 4.5.3.4.7 y 7.1.3, y el apéndice A (normativo), así como de la Nota Aclaratoria que emiten la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios a la Modificación a 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 veintisiete de marzo de dos mil veinte, al controvertirse como un sistema normativo, el etiquetado frontal para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados. Lo anterior, por las consideraciones siguientes:

- Determinó que debía quedar firme la consideración de no tener como acto reclamado, la omisión en el cumplimiento de la Ley General de Mejora Regulatoria, en concreto de sus artículos 7, 69, 71, 72, 73 y 75, así como, el sobreseimiento decretado respecto del acto atribuido al Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización (CCONNSE) y al Presidente del Comité Consultivo de Normalización de Regularización y Fomento Sanitario, consistente en la expedición de la "Nota Aclaratoria que emiten la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud a través de la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios a la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria.
- De igual forma, el sobreseimiento respecto de los numerales 3.31, 3.38, 3.42 y 3.47 de la "Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria. Lo anterior, porque dichas consideraciones no fueron combatidas por la quejosa recurrente.
- Por otra parte, desestimó los agravios primero y segundo, relativos a que las normas impugnadas constituyen un sistema normativo, que tal análisis es una cuestión que atañe al fondo del asunto, lo que impide su análisis a través de una causal de improcedencia. Ello, porque consideró que no contrarrestan los argumentos que se sostuvieron para advertir de oficio la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 4.5, 4.5.1 y 4.5.3, de la modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria, porque dichas normas aún no habían entrado en vigor, por lo que no podían afectar el interés jurídico de la parte quejosa.
- Además, que el hecho de que pueda impugnar diversas normas como un sistema normativo, no significa que se le exima de la acreditación del interés jurídico, para que las pueda controvertir, ya sea por la entrada en

vigor de las disposiciones reclamadas, por situarse en los supuestos ahí previstos o, con motivo de un acto concreto de aplicación, por lo que si dichas normas aún no habían entrado en vigor, no podían afectar el interés jurídico de la quejosa; por tanto, no podía considerarse que basta la configuración de un sistema normativo para que pueda impugnar disposiciones que aún no han entrado en vigor, en razón de que durante ese período la ley no puede ser inmediatamente obligatoria para nadie.

- Luego, el Tribunal Colegiado de Circuito desestimó la causal de improcedencia hecha valer por el titular de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios y el Presidente del Comité Consultivo de Normalización de Regularización y Fomento Sanitario, contenida en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, porque la modificación a la norma oficial mexicana obedeció a la reforma a la Ley General de Salud, relativa al etiquetado de alimentos y, ésta a su vez, a lo dispuesto en el precepto 4º constitucional, que corresponde al derecho a la salud. Ello, porque la finalidad que persiguen las normas no puede servir para definir la procedencia del juicio, pues atañen al análisis propio del fondo del asunto.
- Por otro lado, también indicó que no se actualiza la diversa causal prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la ley de la materia, porque tal argumento está construido sobre la consideración de que para acudir al juicio de amparo se requiere de un acto de autoridad que materialice, en perjuicio de la parte promovente, las normas impugnadas; cuando quedó establecido que la parte quejosa es destinataria de la norma, como productora y comercializadora de bebidas no alcohólicas, conforme al caudal probatorio exhibido en autos.
- Luego, analizó la diversa hecha valer por el Director General de Normas, en el oficio de interposición del recurso de revisión adhesiva, debido a que se tratan de actos consentidos, porque en las tiendas de autoservicio y de conveniencia ya se venden sus productos, con las leyendas de exceso de calorías y exceso de azúcares.
- Al respecto, el órgano colegiado indicó que no se actualizaba la causal de improcedencia, porque tal circunstancia no conlleva el consentimiento de las disposiciones reclamadas de la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051SCFI/SSA1-2010, pues esas disposiciones imponen a la parte quejosa desde el inicio de su vigencia, obligaciones de cumplimiento ineludible. De ahí que, el hecho de que la parte impetrante cumpla esos deberes con la finalidad de evitar la imposición de sanciones, no se traduce en que se haya conformado con el texto de los numerales que combate de la referida modificación.

- Finalmente, estimó que no era procedente analizar el restante agravio del recurso de revisión adhesiva, ni los agravios de la quejosa, relativos a la constitucionalidad del sistema normativo impugnado, porque estimó que carece de competencia legal para conocer de los recursos de revisión (principal y adhesivo), porque subsiste la cuestión de constitucionalidad y no existen precedentes resueltos sobre el tema por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

13. **Trámite en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El doce de julio de dos mil veintidós, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó asumir la competencia originaria

para conocer del recurso de revisión interpuesto por la quejosa, ordenó formar y registrar el expediente relativo al amparo en revisión 358/2022, asimismo, turnó el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para que formulara el proyecto de resolución respectivo.

14. **Avocamiento.** Por auto de [SE AJUSTARÁ EN EL ENGROSE], la Ministra Presidenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó avocarse al conocimiento del presente asunto y remitir los autos a su Ponencia.

I. COMPETENCIA

15. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, 86 y 91 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigente tras el decreto de reforma legal en la materia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno; así como en el así como en el punto Segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y Tercero del Acuerdo General Plenario y el Primero del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, al tratarse de un asunto de naturaleza administrativa, competencia de esta Segunda Sala, subsiste el tema de constitucionalidad, no existe precedente sobre el tema y no se considera necesaria la intervención del Pleno para su resolución

16. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

II. OPORTUNIDAD

17. Es innecesario analizar este presupuesto procesal porque el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto ya estudió dicho aspecto.

18. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

III. LEGITIMACIÓN

19. Es innecesario analizar este presupuesto procesal porque el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto ya estudió dicho aspecto.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

20. Las causas de improcedencia ya fueron analizadas por el Tribunal Colegiado de Circuito, sin que en el caso se advierta, de oficio, la actualización de alguna causa de improcedencia distinta.

21. Además, de conformidad con el Acuerdo Plenario 5/2001 de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la resolución dictada en segunda instancia por el Tribunal Colegiado de Circuito en cuanto a las causales de improcedencia por él abordadas, constituye una decisión terminal y, por tanto, adquiere características de definitividad, de manera que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no está jurídicamente facultada para modificarla.

22. Sirve de apoyo, la jurisprudencia 1a./J. 26/2008, del título y subtítulo siguientes: “REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA RESOLUCIÓN

DICTADA POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN LA SEGUNDA INSTANCIA, CONFORME AL ACUERDO PLENARIO 5/2001, CONSTITUYE UNA DECISIÓN DEFINITIVA.”[1], la cual esta Segunda Sala comparte.

23. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación.]

V. PROCEDENCIA

24. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, amerita un estudio de fondo. Esta conclusión se sustenta en las siguientes razones:

25. Ello, se advierte que en la materia de la revisión subsiste el problema de constitucionalidad de los artículos 212, párrafo tercero, y 215, fracción VI, de la Ley General de Salud, adicionados mediante el decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil diecinueve, en relación con la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051- SCFI/SSA1 2010, publicada en ese medio de difusión oficial el veintisiete de marzo de dos mil veinte, específicamente por lo que hace a los numerales 1, 4.5.3.4 al 4.5.3.4.7 y 7.1.3, y el apéndice A (normativo), así como de la Nota Aclaratoria que emiten la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios a la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-

[1] Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Abril de 2008, Tomo XXVII, página 338, registro digital 169798.

PROYECTO

SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados- Información comercial y sanitaria, publicada el veintisiete de marzo de dos mil veinte.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Vulneración al principio de igualdad.

26. Al respecto, en el primer agravio la quejosa argumenta que se le trata de forma desigual con los productos envasados en punto de venta o vendidos a granel, pues se les excluye de tal normatividad y de ser estigmatizado, como si ocurre con los que produce la quejosa, ya que la norma tiene por efecto desvalorizar los productos que fabrica.

27. Asimismo, al resolver sobre el test de proporcionalidad, la A quo omitió estudiarlo a la luz de la violación al principio de igualdad planteada por la quejosa tanto en el primero como en el segundo concepto de violación, en que se reclamó las normas impugnadas emiten un mensaje estigmatizante sobre el producto del trabajo de la parte quejosa.

28. Refiere que las normas reclamadas incumplen con la grada de proporcionalidad en sentido estricto, debido a que estigmatizan su producto, pues la finalidad constitucional (combate al sobrepeso) se hace a costa de una afectación desmedida e innecesaria a la libertad de trabajo en relación con el derecho a la no discriminación, por el repudio dispositivo y valorativo que la norma provoca.

29. También, argumenta vulneración a la debida fundamentación y motivación, porque no se pronuncia sobre los argumentos relativos al principio de igualdad, sin señalar las razones y fundamentos que lo llevaron a considerar idónea y necesaria la información protegida constitucionalmente. De igual forma, no indicó las razones y

> fundamentos que los llevaron a descartar otros sistemas de etiquetado, así como el sistema de etiquetado frontal como necesario.

30. De igual forma, que es incorrecta la afirmación del a quo, puesto que el sistema de etiquetado frontal no es el mejor sistema para el procesamiento, comprensión, evaluación y utilización para los consumidores, pues no contienen información sobre la existencia de nutrientes en los productos, sino que solo se limitan a advertir sobre la presencia de elementos críticos, sin graduación a los mismos, ni permitir la comparación con otros productos.

31. En el segundo agravio, refiere que sí ofreció un término de comparación homologable entre los productos preenvasados y los productos a granel o envasados en punto de venta, porque no se exponen las razones por las cuales era necesario o conveniente exentar a los terceros que vendan los mismos productos que ella y que no fueron incluidos dentro de la regulación de la modificación.

32. Además, que acreditó la identidad en la naturaleza sustantiva calórica, entre los productos respecto de los que se propone la comparación, con independencia de cómo se vendan, pues cualquier tercero podría adquirir un producto de la quejosa, remover el envase y venderlo a granel o en punto de venta, sin estar obligado a observar la modificación.

33. De igual forma, refiere que existen productos a granel o en punto de origen que contienen las mismas calorías que los productos que elabora la quejosa, por lo que deberían ser materia de la misma regulación, pues el fin de las normas es proteger la salud de los consumidores, por medio del combate a la obesidad. Por ello, aduce que dichos productos son

idénticos en riesgo calórico, por lo que se deben aplicar las mismas reglas, por lo que la distinción que realiza la norma es injustificada.

34. Así, concluye que sí existe el punto de homologación entre los productos elaborados por la peticionaria de amparo y los productos a granel y envasado en punto de venta, ya que la norma reclamada contiene una discriminación indirecta, al existir una diferenciación desproporcionada entre las personas que elaboran productos preenvasados, sin que exista una justificación objetiva para hacer una distinción entre productos de idéntica naturaleza y que representa el mismo riesgo de salud.

35. Son **infundados** los agravios antes mencionados.

36. Para una mejor comprensión del asunto, primero se describirá la normativa internacional sobre el tema elaborada por la Organización Mundial de la Salud con la colaboración de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; después, por la Organización Panamericana de la Salud; y, finalmente la regulación mexicana, para determinar su constitucionalidad.

37. **Sistema internacional sobre etiquetado.** El etiquetado frontal nutrimental es una herramienta simplificada de información para integrar una correcta alimentación, que preferentemente debe ajustarse al Codex Alimentarius o Código Alimentario creado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

38. De acuerdo con su página oficial *(*www.fao.org/fao-who-*codexalimentarius*/es), el Codex Alimentarius es una colección de normas alimentarias y textos afines aceptados internacionalmente y presentados de modo uniforme, cuyo objetivo es proteger la salud del consumidor y asegurar la aplicación de prácticas equitativas en el comercio de alimentos.

39. La finalidad de su publicación es que oriente y fomente la elaboración y el establecimiento de definiciones y requisitos aplicables a los alimentos para favorecer su armonización y, de esta forma, facilitar el comercio internacional; es decir, su finalidad es garantizar alimentos inocuos y de calidad a todas las personas y en cualquier lugar.

40. El Codex Alimentarius contiene normas sobre todos los alimentos principales, ya sean elaborados, semielaborados o crudos, destinados a su distribución al consumidor y se estipula que deberán incluirse también todas las materias que se utilizan en la elaboración ulterior de los alimentos en la medida necesaria para lograr dichos fines, para lo cual contiene disposiciones sobre higiene de los alimentos, aditivos alimentarios, residuos de plaguicidas y de medicamentos veterinarios, contaminantes, etiquetado y presentación, métodos de análisis y muestreo, e inspección y certificación de importaciones y exportaciones.

41. Las normas del Codex se basan en sólidos datos científicos proporcionados por órganos internacionales independientes de evaluación de riesgos o consultas organizadas por la FAO y la OMS; y, pese a que se trata de recomendaciones para la aplicación voluntaria por parte de sus miembros *(la Comisión del Codex Alimentarius está integrada por: **189** Miembros del Codex, 188 Estados Miembros y 1 Organización Miembro (Unión Europea). México forma parte desde 1969)*, sus normas sirven en muchas ocasiones como base para las legislaciones nacionales.

42. Las referencias hechas a las normas alimentarias del Codex en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Acuerdo MSF) evidencia

PROYECTO

que tiene implicaciones de gran alcance para la resolución de diferencias comerciales.

43. Si los miembros de la OMC desean aplicar medidas más estrictas en lo relativo a la inocuidad de los alimentos, se les puede exigir una justificación científica de esas medidas; además, el sistema proporciona orientación sobre los requisitos de composición de los alimentos desde el punto de vista nutricional y sobre el etiquetado general de los alimentos y las declaraciones de propiedades saludables o nutricionales que los productores incluyen en las etiquetas, con términos como “bajo en grasa”, “rico en grasa”, entre otros, garantizando que los consumidores sepan lo que están comprando y que el producto sea lo que dice ser.

44. El Comité del Codex sobre Nutrición y Alimentos para Regímenes Especiales (CCNFSDU) se ocupa de cuestiones técnicas y reglamentarias que pueden ayudar a prevenir deficiencias nutricionales y enfermedades no transmisibles relacionadas con la dieta; por su parte, el Comité del Codex sobre Etiquetado de los Alimentos (CCFL) establece normas y directrices sobre la información nutricional que debe incluirse en los envases de los alimentos, permitiendo de este modo a los consumidores elegir con fundamento los productos alimenticios.

45. En las normas y textos afines del Codex se estipulan los requisitos que han de satisfacer los alimentos con objeto de garantizar al consumidor un producto seguro y genuino, no adulterado y que esté debidamente etiquetado y presentado. Toda norma del Codex para un alimento o grupo de alimentos deberá redactarse de conformidad con el Formato de las normas del Codex sobre productos e incorporar, según proceda, las secciones enumeradas en el mismo.

46. Particularmente, en lo que alude al etiquetado de los alimentos, el CODEX emitió la Norma General para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados CXS 1-1985, que indica:

> ***"1. ÁMBITO DE APLICACIÓN***
> La presente norma se aplicará al etiquetado de todos los alimentos preenvasados que se ofrecen como tales al consumidor o para fines de hostelería, y a algunos aspectos relacionados con la presentación de los mismos.

2. DEFINICIÓN DE LOS TÉRMINOS

Para los fines de esta norma se entenderá por:

"Declaración de propiedades", cualquier representación que afirme, sugiera o implique que un alimento tiene cualidades especiales por su origen, propiedades nutritivas, naturaleza, elaboración, composición u otra cualidad cualquiera.

"Consumidor", las personas y familias que compran o reciben alimento con el fin de satisfacer sus necesidades personales.

"Envase", cualquier recipiente que contiene alimentos para su entrega como un producto único, que los cubre total o parcialmente, y que incluye los embalajes y envolturas. Un envase puede contener varias unidades o tipos de alimentos preenvasados cuando se ofrece al consumidor.

Para los fines del **"marcado de la fecha"** de los alimentos preenvasados, se entiende por:

"Fecha de fabricación", la fecha en que el alimento se transforma en el producto descrito.

"Fecha de envasado", la fecha en que se coloca el alimento en el envase inmediato en que se venderá finalmente.

"Fecha límite de venta", la última fecha en que se ofrece el alimento para la venta al consumidor, después de la cual queda un plazo razonable de almacenamiento en el hogar.

"Fecha de duración mínima" ("consumir preferentemente antes de"), la fecha en que, bajo determinadas condiciones de almacenamiento, expira el período durante el cual el producto es totalmente comercializable y mantiene cuantas cualidades específicas se le atribuyen tácita o explícitamente. Sin embargo, después de esta fecha, el alimento puede ser todavía enteramente satisfactorio.

"Fecha límite de utilización" (fecha límite de consumo recomendada, fecha de caducidad), la fecha en que termina el período después del cual el producto, almacenado en las condiciones indicadas, no tendrá probablemente los atributos de calidad que normalmente esperan los consumidores. Después de esta fecha, no se considerará comercializable el alimento.

"Alimento", toda sustancia elaborada, semielaborada o en bruto, que se destina al consumo humano, incluidas las bebidas, el chicle y cualesquiera otras sustancias que se utilicen en la elaboración, preparación o tratamiento de "alimentos", pero no incluye los cosméticos, el tabaco ni las sustancias que se utilizan únicamente como medicamentos.

"Aditivo alimentario" se entiende cualquier sustancia que no se consume normalmente como alimento por sí mismo ni se usa normalmente como ingrediente típico del alimento, tenga o no valor

nutritivo, cuya adición intencional al alimento para un fin tecnológico (inclusive organoléptico) en la fabricación, elaboración, tratamiento, envasado, empaquetado, transporte o almacenamiento provoque, o pueda esperarse razonablemente que provoque (directa o indirectamente), el que ella misma o sus subproductos lleguen a ser un complemento del alimento o afecten a sus características.

Esta definición no incluye los "contaminantes" ni las sustancias añadidas al alimento para mantener o mejorar las cualidades nutricionales.

"Ingrediente", cualquier sustancia, incluidos los aditivos alimentarios, que se emplee en la fabricación o preparación de un alimento y esté presente en el producto final, aunque posiblemente en forma modificada.

"Etiqueta", cualquier marbete, rótulo, marca, imagen u otra materia descriptiva o gráfica, que se haya escrito, impreso, estarcido, marcado, marcado en relieve o en huecograbado o adherido al envase de un alimento.

"Etiquetado", cualquier material escrito, impreso o gráfico que contiene la etiqueta, acompaña al alimento o se expone cerca del alimento, incluso el que tiene por objeto fomentar su venta o colocación.

"Lote", una cantidad determinada de un alimento producida en condiciones esencialmente iguales.

"Preenvasado", todo alimento envuelto, empaquetado o embalado previamente, listo para ofrecerlo al consumidor o para fines de hostelería.

"Coadyuvante de elaboración", toda sustancia o materia, excluidos aparatos y utensilios, que no se consume como ingrediente alimenticio por sí mismo, y que se emplea intencionadamente en la elaboración de materias primas, alimentos o sus ingredientes, para lograr alguna finalidad tecnológica durante el tratamiento o la elaboración pudiendo dar lugar a la presencia no intencionada, pero inevitable, de residuos o derivados en el producto final.

"Alimentos para fines de hostelería", aquellos alimentos destinados a utilizarse en restaurantes, cantinas, escuelas, hospitales e instituciones similares donde se preparan comidas para consumo inmediato.

3. PRINCIPIOS GENERALES

3.1 Los alimentos preenvasados no deberán describirse ni presentarse con una etiqueta o etiquetado en una forma que sea falsa, equívoca o engañosa, o susceptible de crear en modo alguno una impresión errónea respecto de su naturaleza en ningún aspecto.

3.2 Los alimentos preenvasados no deberán describirse ni presentarse con una etiqueta o etiquetado en los que se empleen palabras, ilustraciones u otras representaciones gráficas que se refieran a -o sugieran, directa o indirectamente- cualquier otro producto con el que el producto de que se trate pueda confundirse, ni en una forma tal que pueda inducir al comprador o al consumidor a suponer que el alimento se relaciona en forma alguna con aquel otro producto.

4. ETIQUETADO OBLIGATORIO DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS

En la etiqueta de alimentos preenvasados deberá aparecer la siguiente información según sea aplicable al alimento que ha de ser etiquetado, excepto cuando expresamente se indique otra cosa en una norma individual del Codex:

4.1 Nombre del alimento

4.1.1 El nombre deberá indicar la verdadera naturaleza del alimento y, normalmente, deberá ser específico y no genérico:

4.1.1.1 Cuando se hayan establecido uno o varios nombres para un alimento en una norma del Codex, deberá utilizarse por lo menos uno de estos nombres.
4.1.1.2 En otros casos, deberá utilizarse el nombre prescrito por la legislación nacional.
4.1.1.3 Cuando no se disponga de tales nombres, deberá utilizarse un nombre común o usual consagrado por el uso corriente como término descriptivo apropiado, que no induzca a error o engaño al consumidor.
4.1.1.4 Se podrá emplear un nombre "acuñado", "de fantasía" o "de fábrica", o una "marca registrada", siempre que vaya acompañado de uno de los nombres indicados en las disposiciones 4.1.1.1 a 4.1.1.3.
4.1.2 En la etiqueta, junto al nombre del alimento o muy cerca del mismo, aparecerán las palabras o frases adicionales necesarias para evitar que se induzca a error o engaño al consumidor con respecto a la naturaleza y condición física auténticas del alimento que incluyen, pero no se limitan al tipo de medio de cobertura, la forma de presentación o su condición o el tipo de tratamiento al que ha sido sometido, por ejemplo, deshidratación, concentración, reconstitución, ahumado.

4.2 Lista de ingredientes

4.2.1 Salvo cuando se trate de alimentos de un único ingrediente, deberá figurar en la etiqueta una lista de ingredientes.
4.2.1.1 La lista de ingredientes deberá ir encabezada o precedida por un título apropiado que consista en el término "ingrediente" o la incluya.
4.2.1.2 Deberán enumerarse todos los ingredientes por orden decreciente de peso inicial (m/m) en el momento de la fabricación del alimento.
4.2.1.3 Cuando un ingrediente sea a su vez producto de dos o más ingredientes, dicho ingrediente compuesto podrá declararse como tal en la lista de ingredientes, siempre que vaya acompañado inmediatamente de una lista entre paréntesis de sus ingredientes por orden decreciente de proporciones (m/m). Cuando un ingrediente compuesto, para el que se ha establecido un nombre en una norma del Codex o en la legislación nacional, constituya menos del 5 por ciento del alimento, no será necesario declarar los ingredientes, salvo los aditivos alimentarios que desempeñan una función tecnológica en el producto acabado.
4.2.1.4 Se ha comprobado que los siguientes alimentos e ingredientes causan hipersensibilidad y deberán declararse siempre como tales:
…
4.2.3 En la lista de ingredientes deberá emplearse un nombre específico de acuerdo con lo previsto en la subsección 4.1 (nombre del alimento).
4.2.3.1 Con la excepción de los ingredientes mencionados en la subsección 4.2.1.4, y a menos que el nombre genérico de una clase resulte más informativo, podrán emplearse los siguientes nombres de clases de ingredientes:

Clases de ingredientes Nombres genéricos

…
…

5. REQUISITOS OBLIGATORIOS ADICIONALES

5.1 Etiquetado cuantitativo de los ingredientes

5.1.1 Cuando el etiquetado de un alimento destaque la presencia de uno o más ingredientes valiosos y/o caracterizantes, o cuando la descripción del alimento produzca el mismo efecto, se deberá declarar el porcentaje inicial del ingrediente (m/m) en el momento de la fabricación.

5.1.2 Asimismo, cuando en la etiqueta de un alimento se destaque el bajo contenido de uno o más ingredientes, deberá declararse el porcentaje del ingrediente (m/m) en el producto final.

5.1.3 La referencia en el nombre del alimento, a un determinado ingrediente, no implicará, este hecho por sí solo, que se le conceda un relieve especial. La referencia, en la etiqueta del alimento, a un ingrediente utilizado en pequeña cantidad o solamente como aromatizante, no implicará por sí sola, que se le conceda un relieve especial.

7. ETIQUETADO FACULTATIVO

7.1 En el etiquetado podrá presentarse cualquier información o representación gráfica, así como materia escrita, impresa o gráfica, siempre que no esté en contradicción con los requisitos obligatorios de la presente norma, incluidos los referentes a la declaración de propiedades y al engaño, establecidos en la Sección 3-Principios generales.

7.2 Cuando se empleen designaciones de calidad, estas deberán ser fácilmente comprensibles, y no deberán ser equívocas o engañosas en forma alguna.

8. PRESENTACIÓN DE LA INFORMACIÓN OBLIGATORIA

8.1 Generalidades

8.1.1 Las etiquetas que se pongan en los alimentos preenvasados deberán aplicarse de manera que no se separen del envase.

8.1.2 Los datos que deben aparecer en la etiqueta, en virtud de esta norma o de cualquier otra norma del Codex deberán indicarse con caracteres claros, bien visibles, indelebles y fáciles de leer por el consumidor en circunstancias normales de compra y uso.

8.1.3 Cuando el envase esté cubierto por una envoltura, en ésta deberá figurar toda la información necesaria, o la etiqueta aplicada al envase deberá poder leerse fácilmente a través de la envoltura exterior o no deberá estar oscurecida por ésta.

8.1.4 El nombre y contenido neto del alimento deberán aparecer en un lugar prominente y en el mismo campo de visión.

47. Partiendo de ello, con la intención de acotar el contenido del etiquetado nutrimental, la OMS y FAO, a través del Comité Científico del Codex Alimentarius en el Informe de la 37ª, reunión del Codex sobre etiquetado de los alimentos celebrada el cuatro de mayo de dos mil nueve, en Calgary, Canadá, destacó lo siguiente:

> “INFORME DE LA 37ª REUNIÓN DEL COMITÉ DEL CODEX SOBRE ETIQUETADO DE LOS ALIMENTOS
> Calgary, Canadá, 4 – 8 de mayo de 2009

APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA MUNDIAL SOBRE RÉGIMEN ALIMENTARIO, ACTIVIDAD FÍSICA Y SALUD.
ANTEPROYECTO DE REVISIÓN DE LAS DIRECTRICES SOBRE ETIQUETADO NUTRICIONAL (CAC/GL 2-1985) RESPECTO A LA LISTA DE NUTRIENTES QUE SIEMPRE SE HAN DE DECLARAR EN BASE VOLUNTARIA U OBLIGATORIA (Tema 4ª del Programa)

…

13) La Delegación de Nueva Zelanda, como co-presidenta del grupo electrónico de trabajo sobre la aplicación de la Estrategia Mundial de la OMS, presentó los principales resultados del grupo físico de trabajo respecto a la revisión de las Directrices de Etiquetado Nutricional respecto a la lista de nutrientes que siempre se han de declarar. El grupo de trabajo había considerado los criterios usados para identificar nutrientes para su inclusión en la lista (párrafo 5 del CRD 25): capacidad de responder a asuntos de salud pública; capacidad de ayudar a informar a los consumidores para que realicen elecciones saludables, y lo práctico que sea el etiquetado y su capacidad de hacerse cumplir. Las principales recomendaciones fueron que el valor energético, la proteína, la grasa y los carbohidratos disponibles sean retenidos, que el colesterol no se añada, que se añadan las grasas saturadas, pero que no hubo consenso sobre los azúcares (sea como azúcares totales o añadidos) ni sobre los ácidos grasos trans y que, aunque hubo un acuerdo general de que el sodio debería ser declarado, la terminología usada para comunicar esto al consumidor necesitaba mayores deliberaciones y que la fibra dietética se debería discutir más.

Comentarios generales

14) La Delegación de Malasia indicó que el CRD 25 no obtuvo la plena aprobación de todos los miembros del grupo físico de trabajo. Ellos hicieron notar que expandir la actual lista de nutrientes podría llevar a confusión para los consumidores y que los datos científicos estaban aún siendo colectados para ciertos nutrientes y por lo tanto no apoyaron la inclusión en la lista de grasas saturadas, azúcares, fibra dietética, ácidos grasos trans y sodio. Varias Delegaciones indicaron que los temas 4a, b y c del programa estaban relacionados entre sí y deberían ser discutidos paralelamente, y que asuntos específicos sobre costos, de la manera en que se realizaron en el Documento de Discusión sobre asuntos relacionados al etiquetado nutricional obligatorio (Tema 4b del Programa) eran pertinentes para esta discusión. Además, otros asuntos prácticos, tales como los métodos de análisis y el entendimiento que tengan los consumidores de la información, y el uso que le den, necesitan ser discutidos. Una lista demasiado extensa podría abrumar a los consumidores y conducir a una saturación informativa; por lo tanto, el número de nutrientes incluidos en la lista debería ser limitado. Propusieron que el Comité considere priorizar los nutrientes para su inclusión en la lista y desarrollar una lista básica de nutrientes que se

han siempre de declarar junto con una lista complementaria de nutrientes que pudieran ser declarados bajo ciertas circunstancias, especialmente dado que no todos los nutrientes tienen la misma importancia en todas las regiones. Un Observador expresó la opinión de qué menores informaciones podrían disminuir la comprensión de los consumidores y limitar las posibilidades para la educación de los consumidores.

15) Se clarificó que el grupo electrónico de trabajo había considerado los asuntos antedichos. Una Delegación fue de la opinión que los costos podrían ser menos problema en este contexto, pues el etiquetado obligatorio solo se aplica cuando se realiza una declaración de propiedades y las compañías pueden evaluar el costo/beneficio de realizar tales declaraciones de propiedades. Indicaron la importancia de que el trabajo esté vinculado al trabajo del CCNFSDU para entender mejor la importancia de los diferentes nutrientes, pero que esto no debería retrasar el trabajo en el CCFL.

16) Algunas Delegaciones expresaron la opinión que la base principal para la inclusión de nutrientes en la lista era su importancia desde la perspectiva de salud pública, que el entendimiento de los consumidores necesita mejorarse por medio de programas de educación pública y apoyarse en investigaciones apropiadas respecto a los consumidores, y que la lista era una lista mínima mientras que otros nutrientes podían ser considerados a nivel nacional.

…

Proteína, carbohidratos disponibles y grasa

19) Varias Delegaciones indicaron que, aunque estaban de acuerdo con la declaración de proteína y carbohidratos disponibles, estos nutrientes no eran una prioridad en todos los países, y que esto podría ser abordado desarrollando una lista básica y otra complementaria. Otras Delegaciones indicaron que la utilidad de la información respecto a los valores energéticos, la proteína y la grasa, y la información sobre carbohidratos disponibles era de particular interés para ciertas poblaciones como los diabéticos. El **Comité acordó por lo tanto retener estos nutrientes en la lista.**

Grasas saturadas

20) Una Delegación expresó la opinión que la declaración de grasas saturadas no debería ser obligatoria puesto que podría estar en conflicto con el párrafo 3.4.7 de las Directrices de Etiquetado Nutricional y que podría confundir a los consumidores, pues no todas las grasas saturadas tienen el mismo efecto, y que debería conducirse una evaluación apropiada de riesgos antes de hacer obligatoria la declaración de grasas saturadas.

21) Otras Delegaciones indicaron que las grasas saturadas eran importantes del punto de vista de la salud pública, lo que estaba enfatizado en la Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud de la OMS y apoyado científicamente por el Informe Técnico 916 de la OMS sobre Dieta, Nutrición y Prevención de las Enfermedades Crónicas. Se mencionó que cumplía con todos los criterios y que el etiquetado era complementario a otras actividades tales como la educación de los consumidores.

22) **El Comité acordó añadir las grasas saturadas a la lista.**

Ácidos grasos trans (AGTs)

23) Varias Delegaciones, aunque reconociendo la importancia para la salud pública de los ácidos grasos trans, no estuvieron de acuerdo con

su inclusión pues estos no son nutrientes que causen preocupación en sus respectivos países, y que se han tomado medidas para reducir el uso de los ácidos grasos trans por parte de los elaboradores y su insumo por parte de los consumidores. Estas Delegaciones prefirieron dejar la flexibilidad en manos de los gobiernos nacionales para la inclusión de los ácidos grasos trans en las etiquetas nutricionales.

24) Varias otras Delegaciones y observadores fueron de la opinión que los ácidos grasos trans cumplían con todos los criterios para su inclusión y que era importante una declaración de tanto los ácidos grasos trans como de las grasas saturadas para asegurarse que los consumidores no substituyan un nutriente por otro. Varios observadores enfatizaron la importancia de la información sobre los ácidos grasos trans para las mujeres durante el período de gestación y lactancia, porque los ácidos grasos trans podrían reducir el consumo de las madres lactantes de ácidos grasos esenciales y como consecuencia comprometer el crecimiento de las criaturas.

25) El Comité tomó nota de la información proveída por la OMS de que los documentos de antecedentes científicos y los resultados de la actualización científica de la OMS respecto a las consecuencias para la salud de los AGTs estará disponible el 11 de mayo de 2009 en el European Journal of Clinical Nutrition (Volumen 63, suplemento 2) y que la propuesta de la OMS de que el Comité considere una nota a píe de página al párrafo 3.2.1.4 para indicar que en los países en cuyas dietas más del 1% de la energía total proviene de los AGTs deberían considerar la declaración de dichos AGTs en el etiquetado nutricional.

26) Tomando en cuenta la información proveída por la OMS, **el Comité acordó mantener los AGTs entre corchetes**. Mayores comentarios respecto a la inclusión de los AGTs serán solicitados por medio de una carta circular que también incluirá información respecto a la actualización científica de la OMS. 5 CRD 21 ALINORM 09/32/22

Sodio (sal)

27) Muchas Delegaciones y un observador, aunque reconociendo la importancia del sodio para la salud pública, declararon que este término no se entendía bien por los consumidores y propusieron usar el término “sal” para la declaración en la etiqueta. Reiteraron la importancia del etiquetado nutricional para ayudar a los consumidores a realizar elecciones informadas y la necesidad de usar terminología que sea fácilmente comprensible.

28) Muchas otras Delegaciones y observadores expresaron la opinión de que el sodio debería ser incluido en la lista, puesto que el objetivo de salud pública de la Estrategia Global era reducir el insumo de sodio, el término era el correcto desde un punto científico y analítico, se utilizaba en la legislación nacional, y que la educación de los consumidores era clave en ayudar a los consumidores a realizar elecciones informadas. Estas Delegaciones indicaron además la necesidad de diferenciar entre

el etiquetado de nutrientes y el etiquetado de ingredientes, y que la sal sería listada más apropiadamente como un ingrediente.

29) Varias Delegaciones, aunque apoyando el uso del término sal, al ser este mejor entendido por los consumidores, propusieron retener ambos términos entre corchetes para mayores consideraciones, Se indicó además que debería darse consideración a proveer un factor de conversión para convertir el sodio a sal y el uso de una equivalencia de sal.

30) El Comité indicó que había consenso sobre la importancia del nutriente **sodio/sal y que debería incluirse en la lista**, pero debido a la diversidad de opiniones sobre cuál término usar, el Comité acordó retener sodio/sal entre corchetes y establecer un grupo electrónico de trabajo, liderado por la Delegación de Nueva Zelanda, trabajando solo en inglés, y abierto a todos los miembros y observadores con los siguientes términos de referencia:

…

Azúcares totales / azúcares añadidos

31) Varias Delegaciones y observadores expresaron su preferencia por la inclusión de azúcares totales en vez de azúcares añadidos, indicando que el organismo no diferencia fisiológicamente entre ambas; es difícil diferenciar analíticamente entre azúcares intrínsecos y extrínsecos, lo que pudiera crear dificultades para hacerlas cumplir; que su declaración era importante para ciertas poblaciones, tales como los diabéticos y que los azúcares añadidos podían ser abordados por otros medios, tales como su inclusión en las listas de ingredientes.

32) Varias otras Delegaciones y una organización observadora indicaron que la Estrategia Global de la OMS recomendaba limitar el insumo de azúcares libres. Ellas propusieron retener ambos entre corchetes para mayores deliberaciones, mientras que otros propusieron incluir los azúcares totales en la lista, aunque reteniendo los azúcares añadidos entre corchetes para su mayor consideración en base a su interpretación de la declaración de la OMS, tal como está incluida en el CRD 21. Un miembro y varios observadores indicaron que la declaración ayudaría a los consumidores a realizar elecciones alimentarias que resultarían en la reducción del insumo de alimentos altos en azúcares extrínsecos o añadidos.

33) Una delegación indicó la necesidad de poseer una definición en común para el azúcar añadido que cubra todo tipo de ingredientes añadidos para propósitos edulcorantes.

34) Se indicó que otras formas de verificación del cumplimiento, otras que los métodos analíticos, podrían ser usadas, tales como los sistemas internos del control por parte de los productores en combinación con inspecciones.

35) El Comité notó la siguiente información que fue proveída por la OMS en un correo electrónico: La OMS reconoce que los azúcares totales son la única manera práctica de etiquetar el contendido de azúcares en los alimentos pues los azúcares añadidos no pueden ser distinguidos analíticamente de los azúcares intrínsecos. Si el Comité desea incluir tanto los azúcares totales como los azúcares añadidos, eso sería aceptable, aunque no estamos seguros sobre los beneficios. Pero si están debatiendo elegir entre los azúcares totales y los azúcares añadidos, entonces deberían elegirse los azúcares totales.

> 36) En vista de la falta de consenso y de la gama de opiniones, el Comité acordó retener tanto los azúcares totales, como los azúcares añadidos entre corchetes para mayores consideraciones.
>
> **Fibra dietética**
>
> 37) Varias Delegaciones se opusieron a la inclusión de la fibra dietética puesto que no era un nutriente identificado en la Estrategia Global y los métodos de análisis estaban aún siendo considerados en el CCNFSDU siendo de la opinión que sería más apropiado dejar esto a la legislación nacional.
>
> 38) Otras Delegaciones propusieron retener la fibra dietética entre corchetes notando su importancia para la salud y la necesidad de los consumidores de realizar mejores elecciones alimentarias.
>
> 39) Varias Delegaciones notaron que este asunto podría ser abordado por su propuesta previa de tener una lista básica y una suplementaria de nutrientes y propusieron retener la fibra dietética entre corchetes hasta que se tomara decisión sobre este punto.
>
> 40) Tomando nota de la discusión, el Comité acordó **retener la fibra dietética entre corchetes** y solicitar comentarios sobre la justificación para la retención o eliminación de la fibra dietética para mayores consideraciones durante la siguiente sesión.
>
> **Colesterol**
>
> 41) El Comité estuvo de acuerdo con las conclusiones del grupo de trabajo que el colesterol no debería ser añadido a la lista.
>
> **Asuntos referidos al CCNFSDU**
>
> 42) El Comité acordó referir al CCNFSDU las siguientes solicitudes para su consideración:
>
> • Inclusión de grasa saturada y sodio en relación con los valores de referencia nutriente para los nutrientes asociados con el riesgo de las enfermedades no transmisibles;
>
> • Establecimiento de declaraciones de propiedades para ser usadas en el etiquetado referente a la sal, los ácidos grasos trans y los azúcares añadidos;
>
> • Desarrollo de principios para que los países evalúen el criterio número 1 “la capacidad del etiquetado nutricional de responder a asuntos de salud pública” cuando estén abordando el tema de balancear asuntos nacionales y mundiales de salud.”

48. Como se puede observar, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en conjunto con la Organización Mundial de la Salud (OMS), establecieron, a través de la Comisión del Codex Alimentarius, un Código Alimentario cuya finalidad es justamente proteger la salud de los consumidores y promover prácticas leales en el comercio alimentario.

49. Sobre estas premisas, al constituir recomendaciones para la aplicación voluntaria por parte de sus miembros, sus normas son aptas para ser consideradas como base de las legislaciones nacionales; de tal manera que conviene que los etiquetados nutrimentales referidos en dicho Codex destaquen la información necesaria que no deberá describirse ni presentarse en una forma que sea falsa, equívoca o engañosa, o susceptible de crear en modo alguno una impresión errónea respecto de su naturaleza en ningún aspecto.

50. Así, el etiquetado nutrimental además de que es recomendable que se apegue al Codex Alimentarius, debe proporcionar una información veraz del contenido de un producto, declarando por porción, ya que se trata de una medida de consumo y referencia para el consumidor.

51. Además, los datos que deben aparecer en la etiqueta deberán indicarse con caracteres claros, bien visibles, indelebles y fáciles de leer por el consumidor en circunstancias normales de compra y uso.

52. Entre los nutrientes que debían contener las etiquetas visibles para el consumidor se encuentran: proteínas, carbohidratos, grasas, grasas saturadas, sodio, entre otros.

53. **Sistema interamericano.** Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud[2], que es la organización internacional especializada en salud pública de las Américas, ha indicado que el consumo excesivo de azúcares, grasas y sodio es un problema de salud pública que se asocia a las enfermedades no transmisibles que más afectan a la población:

---

[2]https://www.paho.org/es/temas/etiquetado-frontal. La OPS tiene 35 Estados Miembros y cuatro Miembros Asociados en la región. Bajo su liderazgo, se establecen las prioridades sanitarias de la región para enfrentar juntos problemas comunes que no respetan fronteras y que, en muchos casos, pueden poner en riesgo la sostenibilidad de los sistemas de salud. La OPS viste dos sombreros institucionales: es la agencia especializada en salud del Sistema Interamericano y sirve como la oficina regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

sobrepeso u obesidad, diabetes, hipertensión arterial, enfermedades vasculares, cardíacas, cerebrales y renales.

54. Por ello, la Organización Panamericana de la Salud, emitió el Modelo de Perfil de Nutrientes en el año dos mil dieciséis, que permite identificar productos que deben contener advertencias en el frente de los envases por su contenido excesivo de nutrientes críticos que pueden afectar la salud, del que se advierten, en lo que interesa, los siguientes puntos:

- En octubre del 2014, los Estados Miembros reunidos en el 53º Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) aprobaron por unanimidad el *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia.*
- En el plan de acción se da instrucciones a la OPS para que proporcione información basada en la evidencia científica orientada a la formulación de políticas y reglamentaciones (tanto fiscales como de otros tipos) a fin de prevenir el consumo de alimentos poco saludables, como las relativas al etiquetado del frente del envase y guías nutricionales regionales para los alimentos en el entorno escolar.
- El modelo de perfil de nutrientes de la OPS se basa en pruebas científicas sólidas y es el resultado del trabajo riguroso de una consulta de expertos integrado por autoridades reconocidas en el campo de la nutrición.
- La finalidad de tener un perfil de nutrientes es proporcionar una herramienta para clasificar los alimentos y bebidas que contienen una cantidad excesiva de azúcares libres, sal, total de grasas, grasas saturadas y ácidos grasos trans.
- Se encargó a la consulta de expertos, la elaboración de un modelo de perfil de nutrientes para la Organización Panamericana de la Salud (OPS) que pudiera usarse como herramienta para la formulación y aplicación de diversas estrategias reglamentarias relacionadas con la prevención y el control de la obesidad y el sobrepeso, entre ellas, el uso de etiquetas de advertencia en el frente del envase.
- Durante los últimos decenios, la obesidad, el sobrepeso y las enfermedades crónicas no transmisibles han aumentado progresivamente en todos los grupos etarios y se han convertido en la causa principal de muerte y discapacidad en la Región de las Américas (55% de todas las causas en el 2012, según las estimaciones sanitarias mundiales de la OMS).

➢ La prevalencia de la obesidad y el sobrepeso en las Américas (62% en adultos mayores de 20 años) es la más alta de todas las regiones de la OMS. La obesidad y el sobrepeso afectan a alrededor de 7 de cada 10 adultos en México, Chile y Estados Unidos. Asimismo, en los niños y los adolescentes, las tasas de prevalencia han aumentado de forma sostenida y los datos muestran que entre 20% y 25% tienen sobrepeso o son obesos.

➢ El modelo de perfil de nutrientes de la OPS clasifica un producto alimenticio entre los que contienen una cantidad "excesiva" de uno o más nutrientes críticos si su contenido relativo de dicho nutriente o nutrientes es mayor que el nivel máximo correspondiente recomendado en las metas de ingesta de nutrientes de la población establecidas por la OMS.

➢ Los alimentos y bebidas que deben evaluarse con el modelo de perfil de nutrientes de la OPS se limitan a productos procesados y ultra procesados, que normalmente contienen cantidades elevadas de sodio, azúcares libres, grasas saturadas, total de grasas y ácidos grasos trans añadidos por el fabricante.

➢ Así, en el modelo de perfil de nutrientes de la OPS los productos procesados y ultra procesados se clasifican de la siguiente manera (Panel C):

- **Con una cantidad excesiva de sodio**, si la razón entre la cantidad de sodio (mg) en cualquier cantidad dada del producto y la energía (kcal) es igual o mayor a 1:1.14

- **Con una cantidad excesiva de azúcares libres**, si en cualquier cantidad dada del producto la cantidad de energía (kcal) proveniente de los azúcares libres (gramos de azúcares libres x 4 kcal) es igual o mayor a 10% del total de energía (kcal).

- **Contiene otros edulcorantes**, si la lista de ingredientes incluye edulcorantes artificiales o naturales no calóricos o edulcorantes calóricos (polialcoholes).

- **Con una cantidad excesiva de grasas totales**, si en cualquier cantidad dada del producto la cantidad de energía (kcal) proveniente del total de grasas (gramos de grasas totales x 9 kcal) es igual o mayor a 30% del total de energía (kcal).

- **Con una cantidad excesiva de grasas saturadas**, si en cualquier cantidad dada del producto la cantidad de energía (kcal) proveniente de grasas saturadas (gramos de grasas saturadas x 9 kcal) es igual o mayor a 10% del total de energía (kcal).

- **Con una cantidad excesiva de grasas trans**, si en cualquier cantidad dada del producto la cantidad de energía (kcal) proveniente de grasas trans (gramos de grasas trans x 9 kcal) es igual o mayor a 1% del total de energía (kcal).

➢ El uso del modelo de perfil de nutrientes de la OPS requiere el etiquetado obligatorio de los alimentos envasados, con la siguiente información: **a**) declaración del contenido de los siguientes nutrientes: energía, sodio, azúcares totales, grasas totales, grasas saturadas y grasas trans; y **b**) una lista de todos los ingredientes del producto, incluidos los edulcorantes sin azúcar.

> ➢Aunque el contenido de nutrientes puede expresarse en términos absolutos (“por ración”), la OPS recomienda que se exprese en relación con el peso o volumen (“por 100 g” o “por 100 ml” de producto alimenticio).
>
> ➢Dentro de las políticas que requieren el uso del modelo de perfil de nutrientes de la OPS, se encuentra etiquetas de advertencia en el frente del envase.

55. De la misma forma, la Organización Panamericana de la Salud, emitió las Recomendaciones sobre el etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas pre envasados en México y otros instrumentos normativos relacionados, con base en la misión a México del Asesor Regional para las Américas en Nutrición de la Organización Panamericana de Salud/ Organización Mundial de la Salud (OMS), del quince al diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, en conjunto con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, del que se advierte lo siguiente:

> ➢ Actualmente la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010 dicta que los nutrimentos de declaración obligatoria deben expresarse “por 100 g, o por 100 ml, o por porción en envases que contengan varias porciones, o por envase cuando éste contiene sólo una porción”.
>
> ➢ Cuando la información nutrimental es presentada solamente por porción no es posible comparar de forma directa productos con porciones distintas, porque, no se puede comparar de forma directa los nutrimentos de los tres productos, pues el consumidor tendría que hacer una regla de tres compleja para cada nutrimento de su interés. Considerando que el consumidor compra y compara más de tres productos en el momento que hace sus compras, la información por porción torna esta comparación inviable.
>
> ➢ En la tercera recomendación, relativa al etiquetado frontal con leyendas de advertencia, indicó que debido a que los consumidores tienen muy poco tiempo para tomar una decisión al momento de la compra, los sistemas de advertencias frontales que interpretan la información nutrimental agregan facilidad y rapidez al acceso a la información, mejorando la capacidad del consumidor de tomar una decisión crítica y mejor informada.

> ➢ Por ello, recomendó aplicar un sistema de etiquetado frontal que informe al consumidor de forma directa y rápida cuando el producto es alto en azúcar, sal, grasas totales y/o grasas saturadas.
>
> ➢ Asimismo, que sugería un diseño para el sistema frontal, basado en la experiencia implementada en Chile, con otras combinaciones de fondo y contraste de color pueden ser probados con la población mexicana.
>
> ➢ Ello, porque estudios de psicofísica indican que contrastes de máxima luminiscencia permiten una lectura más rápida. De modo que las combinaciones que contrastan blanco y negro son más recomendables. El fondo amarillo con letras negras capta muy bien la atención y también se lee de forma rápida.
>
> ➢ También, recomendó que la norma obligue la ubicación de la advertencia en la cara principal del envase/etiqueta. En caso de que, el producto sea comercializado en la forma de multi-paquetes, las advertencias deben ser aplicadas en la cara principal del paquete externo y de todos los paquetes dentro el multi-paquete. Además, las advertencias deben estar obligatoriamente ubicadas en la esquina superior derecha de la cara principal del envase/paquete/etiqueta del producto y multi-paquetes.
>
> ➢ Para definir si un producto debe recibir una advertencia “ALTO EN…”. Se recomienda utilizar los criterios del Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS/OMS. El criterio se aplica a productos procesados y ultra procesados, y no a alimentos frescos ni mínimamente procesados.

56. Así, la Organización Panamericana de la Salud, ha determinado que la hipertensión, la hiperglucemia en ayunas y el sobrepeso o la obesidad son los tres factores de riesgo más asociados con la mortalidad en la Región de las Américas. La mala alimentación guarda una estrecha relación con estos tres factores principales de riesgo en la Región, debido en gran parte a la ingesta excesiva de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sodio, los denominados “nutrientes críticos” de preocupación para la salud pública.

57. De igual forma, que la ingesta excesiva de estos nutrientes es resultado, en gran medida, de la amplia disponibilidad, asequibilidad y promoción de productos alimentarios procesados y ultra procesados, que contienen cantidades excesivas de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sodio.

58. Así, considera que gran parte de la solución consiste en la aplicación de leyes y regulaciones que reduzcan la demanda y la oferta de productos que contienen cantidades excesivas de nutrientes críticos. Uno de los instrumentos clave de política para regular esos productos con el objeto de prevenir el desequilibrio en la alimentación **es la utilización de etiquetas en el frente del envase que indiquen a los consumidores que el producto contiene cantidades excesivas de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sodio.**

59. El objetivo regulatorio del etiquetado frontal debe ser que los consumidores puedan identificar correcta, rápida y fácilmente los productos que contienen cantidades excesivas de dichas materias.

60. Existen varios sistemas de etiquetado frontal que se han diseñado y propuesto se encuentran: sellos de aprobación; sistemas de resumen; cantidades diarias orientativas monocromáticas (CDO, también conocido como GDA por siglas en inglés); sistema de ingesta de referencia codificado por colores; sistemas con texto y codificación cromática para nutrientes específicos (sistemas semáforos); y, advertencias nutricionales “ALTO EN/EXCESO”.

61. Luego, la citada organización internacional recomendó que el sistema de etiquetado frontal mexicano debía cambiar a uno que informara al consumidor de forma directa y rápida cuando el producto es alto en azúcar, sal, grasas totales y/o grasas saturadas, por lo que sugería un diseño, basado en la experiencia implementada en Chile, con otras combinaciones de fondo y contraste de color pueden ser probados con la población mexicana.

62. El sistema chileno de etiqueta frontal es de la imagen siguiente:

63. **Legislación Nacional.** En el territorio nacional, en lo que en el caso interesa, por ser las normas reclamadas, los artículos 212, párrafo tercero, 215, fracción VI, ambos de la Ley General de Salud; los numerales 1, 4.5.3.4 al 4.5.3.4.7 y 7.1.3, y el apéndice A (normativo), así como de la Nota Aclaratoria de la “Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051- SCF/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-información comercial y sanitaria”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil veinte y el diecinueve de junio de dos mil veinte, establecen lo siguiente:

64. Ley General de Salud:

> **ARTICULO 212**.- La naturaleza del producto, la fórmula, la composición, calidad, denominación distintiva o marca, denominación genérica y específica, información de las etiquetas y contra etiquetas, deberán corresponder a las especificaciones establecidas por la Secretaría de Salud, de conformidad con las disposiciones aplicables, y responderán exactamente a la naturaleza del producto que se consume, sin modificarse; para tal efecto se observará lo señalado en la fracción VI del artículo 115.
> Las etiquetas o contra etiquetas para los alimentos y bebidas no alcohólicas, deberán incluir información nutrimental de fácil comprensión, veraz, directa, sencilla y visible.
> **Además de lo dispuesto en el párrafo anterior, el etiquetado frontal de advertencia deberá hacerse en forma separada e independiente a la declaración de ingredientes e información nutrimental, para indicar los productos que excedan los límites máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, sodio y los demás nutrimentos críticos e ingredientes que establezcan las disposiciones normativas competentes.**

La Secretaría de Salud podrá ordenar la inclusión de leyendas o pictogramas cuando lo considere necesario.
En la marca o denominación de los productos, no podrán incluirse clara o veladamente indicaciones con relación a enfermedades, síndromes, signos o síntomas, ni aquellos que refieran datos anatómicos o fisiológicos.
ARTICULO 215.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:
…
VI.- Etiquetado frontal de advertencia de alimentos y bebidas no alcohólicas: Sistema de información simplificada en el área frontal de exhibición del envase, el cual debe advertir de manera veraz, clara, rápida y simple sobre el contenido que exceda los niveles máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, grasas, sodio y los nutrimentos críticos, ingredientes y las demás que determine la Secretaría.
…"

65. Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051- SCF/SSA1-2010:

"1. **Objetivo y Campo de Aplicación**. Esta Norma Oficial Mexicana tiene por objeto establecer la información comercial y sanitaria que debe contener el etiquetado del producto preenvasado destinado al consumidor final, de fabricación nacional o extranjera, comercializado en territorio nacional, así como determinar las características de dicha información y establecer un sistema de etiquetado frontal, el cual debe advertir de forma clara y veraz sobre el contenido de nutrimentos críticos e ingredientes que representan riesgos para su salud en un consumo excesivo.
La presente Norma Oficial Mexicana no se aplica a:
a) los alimentos y las bebidas no alcohólicas preenvasados que estén sujetos a disposiciones de información comercial y sanitaria contenidas en Normas Oficiales Mexicanas específicas y que no incluyan como referencia normativa a esta Norma Oficial Mexicana, o en alguna otra reglamentación federal vigente que explícitamente excluya de su cumplimiento al presente ordenamiento;
b) los alimentos y las bebidas no alcohólicas a granel;
c) los alimentos y las bebidas no alcohólicas envasados en punto de venta; y
d) los demás productos que determine la autoridad competente, conforme a sus atribuciones.

4.5.3.4 Sistema de etiquetado frontal.

El sistema de etiquetado frontal incluye la información nutrimental complementaria y las leyendas precautorias descritas en los numerales 7.1.3 y 7.1.4.

4.5.3.4.1 La información nutrimental complementaria debe realizarse utilizando los sellos, según corresponda y conforme a lo establecido en el Apéndice A (Normativo).

4.5.3.4.2 Los productos cuya superficie principal de exhibición sea ≤40 cm2 sólo deben incluir un sello con el número que corresponda a la cantidad de nutrimentos que cumplen con el perfil establecido en 4.5.3 en un tamaño mínimo de conformidad a lo establecido en la tabla A1 del Apéndice A (Normativo) de la presente Norma.

Aquellos productos cuya superficie principal de exhibición sea ≤ 5 cm2 el sello descrito en el párrafo anterior debe de cumplir con las características descritas en el numeral A.4.5 del Apéndice A (Normativo).

4.5.3.4.3 Para el caso de productos en envases retornables utilizados como contenedores para más de un tipo de producto o de sabor, los productores deben expresar únicamente en la parte externa de la tapa el sello correspondiente al número de la cantidad de nutrimentos que cumplen con el perfil establecido en 4.5.3 y conforme se establece en 4.5.3.4.2.

4.5.3.4.4 Los productos cuya presentación individual indique la leyenda de “No etiquetado para su venta individual”, o similar, y que se encuentren en un empaque múltiple o colectivo, únicamente éste debe incluir los sellos que correspondan, conforme a lo establecido en los numerales 4.5.3 y 4.5.3.4.1

4.5.3.4.5 Aquellos envases colectivos que contengan más de un tipo de producto deben estar etiquetados de manera individual. Adicionalmente, el envase colectivo debe incluir tantos sellos como corresponda a los productos que contiene, conforme se establece en 4.5.3 de la presente Norma Oficial Mexicana.

4.5.3.4.6 Ubicación y orden de los sellos.

El o los sellos deben colocarse en la esquina superior derecha de la superficie principal de exhibición, conforme se establece en el Apéndice A (Normativo). En aquellos productos con superficie principal de exhibición menor a 60 cm2 se podrán colocar los sellos en cualquier área de dicha superficie.

Cuando se deban incluir más de un sello, el orden de inclusión debe ser de izquierda a derecha el siguiente:

1. EXCESO CALORÍAS EXCESO
2. EXCESO AZÚCARES
3. EXCESO GRASAS SATURADAS
4. EXCESO GRASAS TRANS
5. EXCESO SODIO

4.5.3.4.7 Cuando proceda incluir las leyendas “CONTIENE CAFEÍNA EVITAR EN NIÑOS” o “CONTIENE EDULCORANTES - NO RECOMENDABLE EN NIÑOS”, deben ir en la parte superior derecha de la superficie principal de exhibición y en caso de que el producto preenvasado tenga sellos, deben ir debajo de los mismos, conforme se establece en el Apéndice A (Normativo).

7.1.3 Si la lista de ingredientes incluye edulcorantes, se debe colocar la leyenda precautoria frontal en letras mayúsculas “CONTIENE EDULCORANTES, NO RECOMENDABLE EN NIÑOS”

66. Nota aclaratoria:

2. El inciso 4.5.3.4.2 dice:

4.5.3.4.2 Los productos cuya superficie principal de exhibición sea ≤40 cm2 sólo deben incluir un sello con el número que corresponda a la cantidad de nutrimentos que cumplen con el perfil establecido en 4.5.3 en un tamaño mínimo de conformidad a lo establecido en la tabla A1 del Apéndice A (Normativo) de la presente Norma.

Aquellos productos cuya superficie principal de exhibición sea ≤ 5 cm2 el sello descrito en el párrafo anterior debe de cumplir con las características descritas en el numeral A.4.5 del Apéndice A (Normativo).

Debe decir:

4.5.3.4.2 Los productos cuya superficie principal de exhibición sea ≤40 cm2 sólo deben incluir un sello con el número que corresponda a la cantidad de nutrimentos que cumplen con el perfil establecido en 4.5.3 en un tamaño mínimo de conformidad a lo establecido en la tabla A1 del Apéndice A (Normativo) de la presente Norma.

Aquellos productos cuya superficie principal de exhibición sea ≤ 5 cm2 el sello descrito en el párrafo anterior debe de cumplir con las características descritas en el numeral A.4.4 del Apéndice A (Normativo).

La Tabla A1 - Tamaño de los sellos debe decir:

Área de la superficie principal de exhibición	**Tamaño de cada sello**
≤ 5 cm2	Al menos el 15% de la superficie principal de exhibición
> 5 cm2 a ≤ 30 cm2	1 cm de ancho x 1.11 cm de alto
> 30 cm2 a ≤ 40 cm2	1.5 cm de ancho x 1.66 cm de alto

> 40 cm2 a ≤ 60cm2	1.5 cm de ancho x 1.66 cm de alto
> 60 cm2 a ≤ 100 cm2	2.0 cm de ancho x 2.22 cm de alto
> 100 cm2 y ≤ 200 cm2	2.5 cm de ancho x 2.77 cm de alto
> 200 cm2 a ≤ 300 cm2	3.0 cm de ancho x 3.32 cm de alto
> 300 cm2	3.5 cm de ancho x 3.88 cm de alto

67. De los preceptos legales en cita, se aprecia que los alimentos y bebidas no alcohólicas deben incluir información nutrimental de fácil comprensión, veraz, directa, sencilla y visible. Además, un etiquetado frontal de advertencia que deberá hacerse en forma separada e independiente a la declaración de ingredientes e información nutrimental, para indicar los productos que excedan los límites máximos de contenido energético, azúcares añadidos, grasas saturadas, sodio y los demás nutrimentos críticos e ingredientes que establezcan las disposiciones normativas competentes.

68. Asimismo, el sistema de etiquetado frontal de advertencia de alimentos y bebidas no alcohólicas establece que la información debe ser simplificada en el área frontal de exhibición del envase, el cual debe advertir de manera veraz, clara, rápida y simple sobre el contenido que exceda los niveles máximos de los contenidos antes mencionados.

69. El o los sellos deben colocarse en la esquina superior derecha de la superficie principal de exhibición. En aquellos productos con superficie principal de exhibición menor a 60 cm2 se podrán colocar los sellos en cualquier área de dicha superficie. Los sellos que deben colocarse son con las leyendas siguientes: 1. EXCESO CALORÍAS EXCESO; 2. EXCESO AZÚCARES; 3. EXCESO GRASAS SATURADAS; 4. EXCESO GRASAS TRANS; y, 5. EXCESO SODIO.

70. Por ello, el sistema mexicano de etiquetado frontal se encuentre dentro de los llamados sistemas de advertencias nutricionales “ALTO EN/EXCESO”.

71. Luego, de la exposición de motivos de la iniciativa de proyecto de reforma a la Ley General de Salud, sobre el etiquetado frontal, se advierten las mociones siguientes:

> “Exposición de Motivos
> La diabetes, hipertensión, sobrepeso, obesidad y otras enfermedades crónicas son las que sufren tres de cada cuatro mexicanos mayores de 18 años que viven en zonas con personas de bajos ingresos, de acuerdo con un reciente estudio realizado por científicos del Instituto Nacional de Salud Pública mexicano.

El estudio refiere que la diabetes y la hipertensión arterial son la principal causa de mortalidad de adultos en todo el planeta. Según cifras de la Organización Mundial de la Salud, en 2012 representaron el 82 por ciento de muertes prematuras, el 68 por ciento de muertes en general y tres cuartas partes de las muertes en países con un promedio de ingresos bajos y medios.

Las enfermedades crónicas podrían ser consideradas un serio problema de salud pública en México. Además de lo señalado, el país ocupa el primer lugar en prevalencia entre adultos de diabetes (15.9 por ciento), y segundo en obesidad (32.4 por ciento).

Las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) son la principal causa de muerte en el mundo. Gran parte de estas enfermedades se encuentran relacionadas con la alimentación, que es un factor modificable y que, por lo tanto, puede prevenirlas o reducir su riesgo.

A escala poblacional se ha recomendado disminuir el consumo de energía a partir de grasas saturadas, azúcares simples adicionales y sodio, los cuales se encuentran de manera frecuente en los productos alimenticios procesados en cantidades que contribuyen a exceder los límites máximos de ingestión diaria recomendada, lo que incrementa el riesgo de enfermedades.

Entre las políticas y acciones reconocidas como costo efectivas para el control de la obesidad y las ECNT en la población, se encuentra la orientación sobre la elección de alimentos saludables, a través de un Sistema de Etiquetado Frontal de Alimentos y Bebidas (SEFAB).

El SEFAB ha formado parte del conjunto de políticas implementadas con la intención de contrarrestar la llamada epidemia de obesidad, en conjunto con otras estrategias como la regulación de la venta de alimentos en el entorno escolar, las campañas educativas, la regulación de la publicidad de alimentos y bebidas densamente energéticos dirigidos a la población infantil y el impuesto a las bebidas azucaradas.

En México, se estima que más de 70 por ciento de las muertes en adultos son por causa de las ECNT. La evidencia generada demuestra que la dieta y los hábitos de alimentación han atravesado por cambios sustanciales durante los últimos 30 a 40 años, al tiempo que el consumo de energía (kilocalorías, kcal) per cápita ha incrementado 580 kcal/día a escala mundial.

La población mexicana ha seguido el mismo patrón, lo que se atribuye, en gran medida, al aumento del consumo de alimentos procesados

densamente energéticos, así como a otros cambios del sistema alimentario y al propio crecimiento económico del país. Recientemente, se ha estimado que más de 58 por ciento de la energía total (kilocalorías) consumida por los mexicanos proviene de alimentos procesados.

De 13 países latinoamericanos, en 2013 México ocupó el primer lugar en la venta al menudeo per cápita de productos alimentarios y bebidas ultra procesados, con una venta de 212.2 (kg). Esta tendencia se ha asociado con el aumento de las prevalencias de sobrepeso y obesidad, consideradas como un problema grave de salud pública en México.

En los últimos años, países como Chile, Ecuador, Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda e Israel han implementado un SEFAB como medida regulatoria, con la finalidad de brindar a la población una herramienta rápida y sencilla que ayude a la selección y orientación en la compra de alimentos industrializados.

Actualmente, otros países están en procesos de discusión sobre la adopción de nuevos sistemas de etiquetado. En México, desde 2010, el desarrollo del Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria, política integral que tuvo como objetivo principal prevenir los problemas de sobrepeso y obesidad a través de diversas medidas como mejorar la disponibilidad de alimentos y bebidas en los planteles de educación básica, acceso a agua potable, etiquetado y publicidad y continuada en 2013 con la Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso, la Obesidad y la Diabetes, permitió que en 2015 entrara en vigor una medida regulatoria que delimita a diversos productos alimenticios en el mercado para tener el SEFAB conocido como “Guías Diarias de Alimentación” o GDA.

Las GDA están basadas en un sistema propuesto en Europa, desarrollado en el Institute of Grocery Distribution, organización que hace investigación financiada por la industria de alimentos y bebidas y el sector de tiendas de autoservicio. Las GDA se definen como las guías que indican la cantidad y el porcentaje de grasa saturada, otras grasas, azúcares totales, sodio y energía (en kcal) por el contenido total del envase, y por porción; además, contienen la imprecisa leyenda “por ciento de los nutrimentos diarios”.

La información que contienen corresponde a los componentes reconocidos como críticos desde la perspectiva de la salud pública, mientras que los valores de referencia que utiliza se desarrollaron con base en una dieta de 2000 kcal, que corresponde al consumo de energía para una mujer adulta sana que realiza actividad física moderada.

Este sistema de etiquetado ha sido objeto de distintas evaluaciones que han buscado identificar su uso, comprensión y utilidad como estrategia de salud pública; sin embargo, los resultados de estas evaluaciones han sido desalentadores.

Desde el año 2016, todos los productos alimenticios en el mercado —con algunas excepciones— deben contar con un etiquetado nutrimental frontal, de acuerdo con los Lineamientos que deben observar los productores de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas para efectos de la información que deberán ostentar en el área frontal de exhibición, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de

abril de 2014. Sin embargo, desde su diseño, esta regulación omite diversas recomendaciones nacionales e internacionales, mostrando un marcado interés en favor de la industria de bebidas y alimentos. De las evaluaciones realizadas a este sistema de etiquetado frontal instrumentado desde el año 2014, se han derivado resultados que sugieren que aún después de mejorar el nivel educativo de la población, este sistema es muy limitado para orientar las decisiones de consumo de la población en general en nuestro país.

Entre las evaluaciones sobre la comprensión de etiquetado que se han hecho desde entonces, se encuentra la que llevó a cabo el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en colaboración con instituciones de diversos países de América Latina. En ésta, nuevamente, el etiquetado GDA mostró gran dificultad para ser adecuadamente comprendido.

De acuerdo con resultados de estudios y de organizaciones a favor del consumidor, el etiquetado frontal vigente en México tiene grandes deficiencias, principalmente que no cumple con el criterio fundamental de ser rápido y sencillo de entender, criterio recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

La información se muestra en calorías, un concepto poco entendible por la población. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional sobre Obesidad 2015, solo el 12 por ciento de los encuestados tiene noción de su requerimiento calórico diario por lo que la información mostrada en el etiquetado no es interpretable.

Además, el tipo de formato asume y hasta se puede pensar que “recomienda” el consumo de cierta cantidad de azúcares, sodio y grasas, cuando en realidad estos son valores límite.

Por lo anterior se considera que el etiquetado actual:

1) No fue conformado por un grupo de trabajo de expertos y libre de conflicto de interés. Contrariamente, utiliza el etiquetado tipo GDA (Guías Diarias de Alimentación), un formato impulsado por la propia industria de alimentos.
2) No partió de la evidencia científica. En respuesta a una solicitud de acceso a la información, la Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios (Cofepris) señaló que no se realizó ningún estudio o evaluación que respaldara la elección del etiquetado tipo GDA. Contrariamente, ya existía evidencia del Instituto Nacional de Salud Pública que indicaba que únicamente el 1.8 por ciento de los estudiantes de la carrera de nutrición tuvo una interpretación correcta de la información presentada en este formato GDA.
3) Utiliza un formato y conceptos incomprensibles. Existen estudios que concluyen que las personas prefieren el etiquetado tipo

GDA porque perciben que tienen más información, sin embargo, no saben interpretarla. Además, la regulación adoptó términos engañosos e incomprensibles para el consumidor como “azúcares totales” y “otras grasas” en lugar de “azúcares añadidos” y “grasas totales”.

4) Utiliza un valor de referencia de azúcares que induce un alto consumo. Inicialmente la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Sobrepeso, Obesidad y Diabetes, consideró utilizar el concepto de “azúcares agregados” y tomar como referencia un valor de 200 kcal equivalentes a 50 gramos de azúcar, tal y como lo recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sin embargo, tras su publicación en Diario Oficial de la Federación se modificó y se utilizó el concepto de “azúcares totales”, permitiendo que se tome un valor de referencia de 360 kcal equivalentes a 90 gramos de azúcar.

A finales de 2014, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en su Plan de Acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia, aprobado por los países miembros de la región, no reconoció el etiquetado frontal desarrollado en México como una acción que cumpla con el objetivo 3.3 de ese Plan que establece que los países deben: “Elaborar y establecer normas para el etiquetado del frente del envase que promuevan las elecciones saludables al permitir identificar los alimentos de alto contenido calórico y bajo valor nutricional de manera rápida y sencilla”.

La Cofepris en su Manual de Etiquetado Nutrimental Frontal menciona que la información del etiquetado se presenta siguiendo las mejores prácticas internacionales, pero, por lo que se ha mencionado antes, no es así, principalmente cuando se habla de azúcares añadidos.

Desde el año 2006 la OMS recomendaba limitar el consumo de azúcares libres — entendidos como azúcares añadidos— al 10 por ciento de las calorías totales al día, lo que, para un promedio poblacional, se traduce en 50 gramos al día.

Durante los 10 años posteriores, se generó numerosa evidencia que demuestra que las poblaciones están consumiendo altas cantidades de estos azúcares, principalmente a través de bebidas azucaradas y que son un factor de riesgo importante para desarrollar caries, obesidad, diabetes e incluso enfermedades cardiovasculares.

Así, y considerando estudios y experiencias internacionales en el tema, un etiquetado realmente eficaz se considera eficaz si se permite a los consumidores tomar decisiones informadas respecto a su alimentación, esto implica reducir las brechas en el acceso a la información entre los diversos grupos socioeconómicos y estar en posibilidades de poder comparar entre productos alimenticios de una misma categoría y elegir la o las opciones más saludables.

Partiendo de la experiencia Internacional, recientemente Chile desarrolló un sistema de etiquetado fácil de comprender que ha mostrado muy buenos resultados en las primeras evaluaciones. Este etiquetado es conocido como etiquetado de advertencia, debido a que de una forma simple informa al consumidor sobre el contenido excesivo de energía, nutrimentos e ingredientes en los alimentos cuyo consumo excesivo se asocia con varias ECNT.

Otros países se han sumado a este enfoque y están desarrollando sus propios sistemas de etiquetado de advertencia; entre ellos se

encuentran Brasil, Perú y Canadá. Además, la Organización Panamericana de la Salud ha adoptado este tipo de sistema como mejor práctica y propone su adopción en la región. En la actualidad, un estudio encabezado por la Universidad de Waterloo, en colaboración con el INSP, implementó un ensayo aleatorizado con representatividad nacional en 4,057 adultos sobre la comprensión del GDA y del etiquetado de advertencia (como el chileno) en población mexicana. Este estudio encontró que sólo 6 por ciento de los participantes consideró el etiquetado actual fácil de comprender, a pesar de que 72 por ciento ha visto las GDA frecuentemente en los empaques de alimentos.

Este estudio encontró también que los participantes de bajos ingresos utilizan menos y comprenden menos las GDA, y reportan menor influencia en su selección de productos ($p<0.01$). Por otro lado, 83 por ciento de los encuestados encontró el etiquetado de advertencia chileno fácil de entender, contra únicamente 54 por ciento para las GDA y 51 por ciento para el sistema de estrellas de la salud.

Finalmente, el estudio encontró que 89 por ciento de los participantes apoyaría una política gubernamental que exigiera el uso de este tipo de etiquetas en los productos alimenticios.

Estos hallazgos son consistentes con la evidencia de que las GDA tienen la comprensión más baja y generan disparidades importantes en población de bajos recursos, y que los etiquetados de advertencia son más fáciles de comprender y más efectivos en general.

La Secretaría de Salud solicitó el día 21 de noviembre de 2017 al Instituto Nacional de Salud Pública la constitución de un grupo de expertos académicos en etiquetado, independientes y libres de conflictos de interés, con la encomienda de emitir una postura para contribuir al desarrollo de un sistema de etiquetado para productos industrializados que proporcione información útil para facilitar la decisión de compra, identificando el contenido de energía, nutrimentos e ingredientes en los componentes, cuyo exceso en la dieta puede ser perjudicial para la salud como azúcares añadidos, sodio, grasas totales, grasas saturadas y energía.

Después de revisar la bibliografía disponible a escala nacional e internacional, y de llevar a cabo diversas reuniones de trabajo, este grupo ha desarrollado la siguiente postura, que recomienda a la Secretaría de Salud y a la Cofepris adoptar lo más pronto posible, con el objetivo de asegurar que esta estrategia cumpla con el objetivo para el cual fue concebida: facilitar la toma de decisiones de la población para una alimentación saludable.

Postura del grupo de expertos

1. El sistema de etiquetado frontal debe basarse en recomendaciones internacionales y nacionales de salud, como las de la

Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana para la Salud (OPS), la Academia Nacional de Medicina y las recomendaciones nutrimentales mexicanas que preparó el sector salud bajo el liderazgo del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, y no en recomendaciones inconsistentes con insuficiente sustento científico, como actualmente ocurre para el caso de ciertos componentes de la dieta.

2. Un grupo libre de conflictos de intereses deberá diseñar el sistema de etiquetado frontal en México con criterios de transparencia. Aunque salvaguardar el conflicto de interés en la toma de decisiones de política pública es una práctica recurrente a escala global, en México la participación de las corporaciones en la toma de decisiones de salud –a través de sus cámaras, gremios, grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil que financian– es común. La OMS ha reconocido esto como un problema que es necesario atender. De hecho, recientemente publicó lineamientos en este sentido. Por lo tanto, es urgente que se tomen medidas para blindar decisiones críticas de salud de influencias de intereses comerciales, en apego a los lineamientos de la OMS.

3. Es fundamental considerar un perfil nutrimental único para las políticas de etiquetado, restricción de la promoción y venta de alimentos en escuelas y regulación de publicidad para aportar a la congruencia, consistencia, armonización y facilidad para su implementación.

4. El énfasis del etiquetado debe ser únicamente en proporcionar información de fácil comprensión sobre ingredientes cuyo alto consumo es nocivo para la salud: azúcar, grasas saturadas, grasas trans y sodio, así como la energía total. El contenido de energía, grasas totales, grasas saturadas, sodio y azúcares totales es considerablemente alto en muchos productos industrializados y están relacionados con el desarrollo de ECNT.

Conociendo la evidencia científica actual, el perfil de morbilidad y mortalidad de la población mexicana y las proyecciones que se han realizado sobre la modificación del consumo de productos industrializados, es importante que el etiquetado frontal contenga información clara sobre el contenido de estos componentes. La precisión en esta información responde también a la necesidad de proteger el derecho a la salud y a la alimentación, amparados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a la protección a los derechos de los consumidores, normados en la Ley Federal de Protección al Consumidor.

5. Los estudios disponibles indican que el etiquetado que se utiliza en México, que está basado en las Guías Diarias de Alimentación, no funciona y debe ser reemplazado por un sistema efectivo, de fácil comprensión y con criterios correctos.

Los estudios desarrollados en México sobre el tema indican que el etiquetado actual es difícil de comprender por la mayor parte de la población, incluso entre la población de alta escolaridad. Además, existe 10 por ciento de la población que, por no saber leer o por tener dificultad para comprender la lectura, no tiene acceso a la información que contiene la etiqueta de los productos industrializados.

El sistema GDA utiliza valores de referencia incorrectos como límites máximos para los ingredientes o componentes que presenta y que carecen de sustento científico. El etiquetado se diseñó sin participación

de expertos en nutrición libres de conflicto de interés. Además, no existe evidencia de que el sistema que se utiliza actualmente sea comprendido o contribuya a tomar decisiones más saludables entre los consumidores. Otro problema del SEFAB actual es el uso de porciones arbitrarias que, al manipularse, permiten disfrazar las altas cantidades de ingredientes poco saludables en los productos.

6. En congruencia con los esfuerzos internacionales de la región, basados en el mejor conocimiento disponible y tomando en cuenta las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), un grupo internacional de expertos académicos con apoyo de más de 11 organizaciones profesionales de salud nacionales e internacionales (incluyendo a la World Heart Federation, InterAmerican Heart Foundation y World Obesity Federation, entre otras), considera que en México se requiere de un etiquetado de advertencia para ingredientes críticos en los alimentos similar al que se propone en Chile, Brasil, Perú y Canadá por las siguientes razones:

- Cuenta con la mejor evidencia científica sobre su facilidad de comprensión.
- Es el mejor comprendido en la población mexicana.
- Al ser más simple, permite la toma de decisión en unos cuantos segundos.
- Existe evidencia de que puede ser comprendido incluso por niños.
- Es un sistema recomendado por la Organización Panamericana de la Salud y otras organizaciones internacionales y nacionales.
- Se ha comprobado que contribuye a elecciones más saludables.
- Se ha comprobado que promueve la reformulación de productos con un perfil poco saludable en un tiempo reducido.
- Contribuye a proteger el derecho a la alimentación amparado por la Constitución desde 2011.

Cabe mencionar, que la evidencia más reciente muestra, que el etiquetado de advertencia que más fácil refleja la intención de facilitar la toma de decisiones de la población para una alimentación saludable, es la figura del octágono, mismo que se recomienda que sea en color negro y de tamaño considerable que sea fácilmente identificable en todas las presentaciones de productos alimenticios y bebidas no alcohólicas.

En función de lo anterior y retomando el caso de Chile, es importante que tratándose de cualquier alimento o producto alimenticio que, en su composición nutricional contenga energía, sodio, azúcares o grasa saturada en cantidades superiores a las establecidas, o se le haya adicionado sodio, azúcares o grasas saturadas, y su contenido supere el valor establecido por la Secretaría de Salud, deberá rotular la o las características nutricionales en las que supera el valor establecido.

> La forma de destacar las características nutricionales indicadas en el párrafo anterior de este artículo será rotulando un símbolo octagonal de fondo color negro y borde blanco, y en su interior el texto “alto en”, seguido de: “grasas saturadas”, “sodio”, “azúcares” o “calorías”, en uno o más símbolos independientes, según corresponda. Las letras del texto deberán ser mayúsculas y de color blanco. Además, en el mismo símbolo, deberá inscribirse en letras blancas, la frase “Secretaría de Salud”
>
> En función de lo anterior, cualquier producto alimenticio o bebida no alcohólica que requiera rotular su etiqueta, no podrá realizar publicidad dirigida a menores de 14 años, cualquiera que sea la forma y el lugar donde ésta se realice. Lo anterior abona al cumplimiento del Artículo 4to. Constitucional: En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.
>
> …”

72. Del citado documento, se aprecia que los motivos del legislador para establecer el actual sistema de etiquetado frontal, fueron que tres de cada cuatro mexicanos mayores de dieciocho años que viven en zonas de bajos ingresos sufren de diabetes, hipertensión, sobrepeso, obesidad y otras enfermedades crónicas, de acuerdo a un reciente estudio realizado por científicos del Instituto Nacional de Salud Pública mexicano, por lo que dichas enfermedades crónicas podrían ser consideradas un serio problema de salud pública en México. Además, el país ocupa el primer lugar en prevalencia entre adultos de diabetes (15.9 por ciento), y segundo en obesidad (32.4 por ciento).

73. Entre las políticas y acciones reconocidas para el control de la obesidad y las enfermedades crónicas no trasmisibles, se encuentra la orientación sobre la elección de alimentos saludables, a través de un sistema de etiquetado frontal de alimentos y bebidas (SEFAB).

74. En México, en el dos mil quince entró en vigor una medida regulatoria que delimita a diversos productos alimenticios en el mercado para tener el sistema de etiquetado frontal de acuerdo con las guías diarias de alimentación, llamado “GDA”. Dicho sistema está basado en un sistema propuesto en Europa, desarrollado en el Institute of Grocery Distribution, organización que hace investigación financiada por la

> industria de alimentos y bebidas y el sector de tiendas de autoservicio. Las GDA se definen como las guías que indican la cantidad y el porcentaje de grasa saturada, otras grasas, azúcares totales, sodio y energía (en kcal) por el contenido total del envase, y por porción; además, contienen la imprecisa leyenda “por ciento de los nutrimentos diarios”.

75. Sin embargo, este sistema de etiquetado ha sido objeto de distintas evaluaciones que han buscado identificar su uso, comprensión y utilidad como estrategia de salud pública; los resultados fueron desalentadores. Incluso, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en colaboración con instituciones de diversos países de América Latina, el sistema de etiquetado GDA mostró gran dificultad para ser adecuadamente comprendido.

76. Por ello, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en su Plan de Acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia, aprobado por los países miembros de la región, no reconoció el etiquetado frontal desarrollado en México como una acción que cumpla con el objetivo 3.3 de ese Plan.

77. Asimismo, dicho organismo, con base en la experiencia Internacional, expuso que Chile desarrolló un sistema de etiquetado fácil de comprender que ha mostrado muy buenos resultados en las primeras evaluaciones. Este etiquetado es conocido como etiquetado de advertencia, debido a que de una forma simple informa al consumidor sobre el contenido excesivo de energía, nutrimentos e ingredientes en los alimentos cuyo consumo excesivo se asocia con varias de las enfermedades descritas.

PROYECTO

78. Por ello, el legislador propuso que en México se requiere de un etiquetado de advertencia para ingredientes críticos en los alimentos similar al que se propone en Chile, Brasil, Perú y Canadá porque: tiene evidencia científica sobre su facilidad de comprensión; permite la toma de decisión en unos cuantos segundos; existe evidencia de que puede ser comprendido incluso por niños; es recomendado por la Organización Panamericana de la Salud y otras organizaciones internacionales y nacionales; se ha comprobado que contribuye a elecciones más saludables; también, que promueve la reformulación de productos con un perfil poco saludable en un tiempo reducido; contribuye a proteger el derecho a la alimentación amparado por la Constitución desde 2011. De ahí que, se migrara el sistema GDA al sistema de alto o exceso.

79. **Test de proporcionalidad.** Ahora bien, atendiendo a la línea jurisprudencial de este Tribunal Pleno, la constitucionalidad de una prohibición a la libertad del trabajo o de comercio, debe superar un test de proporcionalidad, para considerarse constitucionalmente admisible.

80. Los pasos o gradas que integran ese test son cuatro, a saber: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en algún grado su propósito constitucional; (iii) que sea necesaria, esto es, que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho humano de que se trate; y, (iv) proporcionalidad en sentido estricto, que consiste en verificar si el grado de realización del fin perseguido es mayor al grado de afectación provocado al derecho humano en que incide la medida.

81. Aplicando dicha metodología al caso que nos atañe, se observa que el sistema de etiquetado para los alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados, previsto en los artículos 212, párrafo tercero, y 215, fracción VI, de la Ley General de Salud, en relación con la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051- SCFI/SSA1 2010, publicada en

ese medio de difusión oficial el veintisiete de marzo de dos mil veinte, artículos 1, 4.5.3.4 al 4.5.3.4.7 y 7.1.3, y el apéndice A (normativo), así como de la Nota Aclaratoria, no resulte inconstitucional, debido a que cumple con las cuatro gradas del test de proporcionalidad.

82. **Fin constitucionalmente válido.** De la exposición de motivos que dio origen a dicho orden, se aprecia que el sistema de etiquetado frontal de “Exceso”, tiende a proteger el derecho a la salud, alimentación y a la protección a los derechos del consumidor.

83. En efecto, los párrafos tercero y cuarto, del artículo 4° de la Constitución Federal, establecen:

> Art. 4o…
> …
> Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.
> Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

84. Al respecto, esta Segunda Sala ha determinado que el núcleo esencial del derecho a la alimentación comprende: a) la disponibilidad de alimentos; y b) la accesibilidad a éstos.

85. En ese sentido, la disponibilidad se refiere a la posibilidad que tiene el individuo de alimentarse directamente, o bien, a través de los sistemas públicos o privados de distribución, elaboración y comercialización,

además de exigir que los alimentos tengan los **nutrimentos adecuados** para su correcto desarrollo físico y mental.

86. Por otro lado, la accesibilidad debe ser: i) la económica, los alimentos estén al alcance de las personas desde el punto de vista monetario; y ii) social, la cual conlleva que los alimentos deben estar al alcance de todos los individuos, incluidos quienes se encuentren en alguna situación de vulnerabilidad.

87. Así, el núcleo esencial del derecho a la alimentación se garantiza cuando todo hombre, mujer, adolescente o niño tienen acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada, o bien, a los medios para obtenerla[3].

88. En cuanto al derecho a la salud, la Primera Sala de este Máximo Tribunal ha indicado que es un derecho fundamental reconocido en el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece expresamente que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, tiene una proyección tanto individual o personal, como una pública o social.

89. Respecto a la protección a la salud de las personas en lo individual, el derecho a la salud se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica.

90. Por otro lado, la faceta social o pública del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud. Ello, implica el desarrollo de **políticas públicas, controles de**

---

[3] Tesis: 2a. XCIV/2016 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 836. Registro digital: 2012521. Título y subtítulo: DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. ELEMENTOS Y FORMA DE GARANTIZAR SU NÚCLEO ESENCIAL.

> **calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social**, entre otras[4].

91. En lo relativo a la protección del consumidor, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. XCVII/2015 (10a.)[5], determinó que el artículo 28 de la Constitución de la República, prevé un mandato para que el legislador establezca reglas de protección al consumidor y reconoce el derecho de organización de los consumidores para la mejor defensa de sus intereses, lo cual responde a la situación de desventaja en que se encuentran como individuos aislados frente a los actores con los que interactúan en la dinámica del mercado, y al hecho de que existen derechos de los consumidores que, cuando son objeto de violación en masa o en grupo, adquieren mayor relevancia que lo que puedan representar las repetidas instancias de violación individual.

92. Además, la misma Sala, en la tesis: 1a. CCCXIII/2018 (10a.)[6], determinó que el derecho fundamental a la protección de los intereses del consumidor tiene como objeto contrarrestar las diferencias asimétricas que puedan presentarse entre las partes de una relación de consumo,

---

[4] Jurisprudencia 1a./J. 8/2019 (10a.). Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 486. Registro digital: 2019358. Título y subtítulo: DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL.

[5] Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 16, Marzo de 2015, Tomo II, página 1094. Registro digital: 2008636. Título y subtítulo: CONSUMIDOR. EL DERECHO A SU PROTECCIÓN TIENE RANGO CONSTITUCIONAL.

[6] Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 306. Registro digital: 2018629. Título y subtítulo: DERECHO FUNDAMENTAL A LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DEL CONSUMIDOR. SU ALCANCE SE PROYECTA A TODAS LAS VERTIENTES JURÍDICAS QUE ENMARCAN LAS RELACIONES DE CONSUMO.

y procurar que en las relaciones entre consumidores y proveedores exista equidad, transparencia y seguridad jurídica.

93. Como se aprecia de la exposición de motivos, la reforma a la preceptos legales, así como la modificación a la norma mexicana en comento, el cambio en el sistema de etiquetado frontal en los alimentos preenvasados, tuvo una finalidad constitucionalmente válida y objetiva, puesto que responde a implementar una medida legislativa para combatir el sobrepeso y la obesidad, que causan diversas enfermedades crónicas como la diabetes y la hipertensión, que actualmente es uno de los principales problemas de salud en la población mexicana, esto es proteger la alimentación y con ello, la salud, que encuentran asidero en el artículo 4o., párrafos tercero y cuarto, de la Constitución, ya que la finalidad mediata que se busca con dicha medida legislativa consiste en que el Estado garantice a toda persona el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, además de que a través de esa medida el Estado busca hacer efectivo el derecho a la protección de la salud de la población, pues éste es una responsabilidad social del Estado. Ello, por medio de un sistema de etiquetado frontal capaz de dotar al consumidor la información **sobre el contenido excesivo de energía, nutrimentos e ingredientes en los alimentos cuyo consumo excesivo se asocia con varias enfermedades**.

94. Así, puede concluirse que el primer derecho (a la alimentación) es parte del segundo derecho (a la protección de la salud) y, con ello, se dota al consumir la información necesaria para que tenga un mecanismo rápido y claro que determine si un producto alimenticio contiene algún ingrediente que pueda dañar la salud.

95. **Idoneidad de la medida.** Una vez acreditado el primer requisito del test de proporcionalidad, ahora es momento de verificar la idoneidad de la medida legislativa como segundo requisito del mismo.

96. Al respecto, cabe señalar que el diseño del sistema de etiquetado frontal implementado con dichas reformas y modificaciones a la norma mexicana en comento es de los llamados de advertencia, que establece que la información debe ser simplificada en el área frontal de exhibición del envase, de manera veraz, clara, rápida y simple sobre el contenido que exceda los niveles máximos de los contenidos antes mencionados.

97. Los sellos que deben colocarse son con las leyendas siguientes: 1. EXCESO CALORÍAS EXCESO; 2. EXCESO AZÚCARES; 3. EXCESO GRASAS SATURADAS; 4. EXCESO GRASAS TRANS; y, 5. EXCESO SODIO. De la forma siguiente:

98. En ese contexto, dicho sistema de etiquetado resulta ser un medio idóneo, apto y adecuado para cumplir con la finalidad constitucionalmente válida antes mencionada.

99. En efecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en conjunto con la Organización Mundial de la Salud (OMS), establecieron, a través de la Comisión del Codex Alimentarius, indicaron que a fin de proteger la salud de los consumidores, una de las acciones que tenían que llevar los Estados era implementar sistemas de etiquetados nutrimentales referidos en dicho Codex que destaquen la información necesaria que no deberá describirse ni presentarse en una forma que sea falsa, equívoca o engañosa, o susceptible de crear en modo alguno una impresión errónea respecto de su naturaleza en ningún aspecto.

100. Entre los nutrientes que debían contener las etiquetas visibles para el consumidor se encuentran: proteínas, carbohidratos, grasas, grasas saturadas, sodio, entre otros.

101. De igual forma, la Organización Panamericana de la Salud, también ha señalado que la ingesta excesiva de estos nutrientes es resultado, en gran medida, de la amplia disponibilidad, asequibilidad y promoción de productos alimentarios procesados y ultra procesados, que contienen cantidades excesivas de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sodio.

102. Por ello, uno de los instrumentos clave de política para regular esos productos con el objeto de prevenir el desequilibrio en la alimentación **es la utilización de etiquetas en el frente del envase que indiquen a los consumidores que el producto contiene cantidades excesivas de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sodio.**

103. En tal contexto, el sistema de etiquetado frontal es una de las medidas a cargo del Estado Mexicano que contribuye a alcanzar el fin constitucionalmente válido antes señalado, pues como se ha precisado, en criterio de esta Suprema Corte el derecho a la protección de la salud y alimentación de la población es una responsabilidad social que implica no sólo medidas de carácter concreto y específico mediante el establecimiento de mecanismos necesarios para que todas las personas tengan un nivel de vida adecuada, a través de una buena alimentación y salud, ello a través de medidas preventivas, tales como el desarrollo de una política pública en materia de salud alimentaria que vía impositiva inhiba o desincentive -de algún modo- el consumo de dichos alimentos para que, en la medida de lo posible, no se generen o, cuando menos, se disminuyan las enfermedades asociadas o derivadas del consumo de alimentos con esas características (diabetes, hipertensión arterial, dislipidemias, enfermedad coronaria, enfermedad vascular cerebral, osteoartritis, entre otras).

104. En consecuencia, la medida impositiva enjuiciada es idónea para cumplir el fin constitucionalmente objetivo y válido señalado, además que el legislador justificó porque el sistema de etiquetado frontal es eficaz, en conjunto con otros medios, para cumplir con la finalidad buscada, que en este caso, es dotar al consumidor de información veraz sobre los nutrientes que contiene la comida preenvasada, de modo fácil, comprensible y rápida, con el fin de alcanzar una buena alimentación y, por ello, evitar la obesidad y sobrepeso en la población para disminuir las enfermedades crónicas como diabetes e hipertensión, esto mejorar la salud.

105. **Necesidad de la medida.** Por lo que se refiere a la necesidad de la medida, esta Segunda Sala considera que se satisface en el presente caso, atendiendo a la finalidad mediata que se busca con su establecimiento, es que el Estado agote los instrumentos a su alcance para hacer efectivo el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como el derecho a la protección de la salud de la población, para lo cual el sistema de etiquetado frontal puede ser uno de los medios para tal efecto, debido a que informa de manera veraz, rápida y simple sobre un exceso en algún ingrediente del producto que puede ser nocivo para la salud, sin que ello implique que sea el único, toda vez que, como se ha visto, el Estado Mexicano ha emitido distintos ordenamientos, en distintos ámbitos (salud y educación) con la finalidad de establecer una política pública de salud que combata la obesidad y el sobrepeso, a fin de evitar enfermedades crónicas como la diabetes y la hipertensión.

106. Luego, si bien existen varios sistemas de etiquetado frontal que se han diseñado y propuesto como son: sellos de aprobación; sistemas de resumen; cantidades diarias orientativas monocromáticas (CDO,

también conocido como GDA por siglas en inglés); sistema de ingesta de referencia codificado por colores; sistemas con texto y codificación cromática para nutrientes específicos (sistemas semáforos); y, advertencias nutricionales “ALTO EN/EXCESO”.

107. Sin embargo, el sistema de etiquetado frontal (GDA), fue objeto de distintas evaluaciones que fueron desalentadores. Incluso, que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en colaboración con instituciones de diversos países de américa latina, llevaron a cabo un análisis en el que se demostró que el etiquetado GDA mostró gran dificultad para ser adecuadamente comprendido.

108. Por ello, la Organización Panamericana de la Salud, emitió una recomendación al **Estado Mexicano, sobre dicho sistema de etiquetado frontal, porque se basa** en guías que indican la cantidad y el porcentaje de grasa saturada, otras grasas, azúcares totales, sodio y energía (en kcal) por el contenido total del envase y, por porción; así, **tenía grandes deficiencias, principalmente que no cumple con el criterio fundamental de ser rápido y sencillo de entender, por lo que recomendó adoptar el sistema chileno, es decir, el de advertencia, sobre el cual existe evidencia científica de que es un sistema efectivo para los fines buscados.**

109. Con base en ello, el legislador modificó el sistema de etiquetado mexicano (GDA), por un sistema de advertencia nutricional “EN EXCESO”, debido a que es más fácil y rápido de comprender por la mayoría de las personas.

110. De ahí que, el sistema de etiquetado frontal de advertencia implementado en el país sea una de las políticas para combatir la obesidad y el sobrepeso para evitar enfermedades crónicas no transmisibles, como la diabetes y la hipertensión.

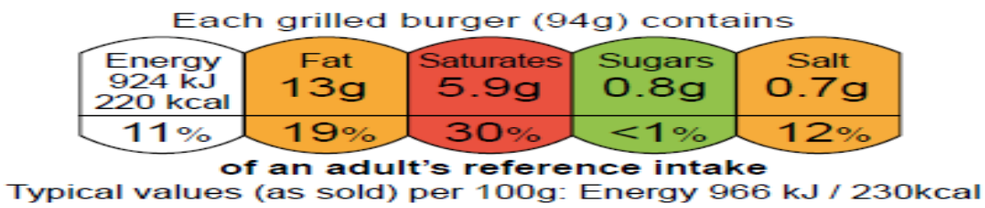
111. Así, el combate a la obesidad y al sobrepeso pasa por el tamiz de una política pública integral, se conforma por una serie de medidas en

distintos ámbitos, por ejemplo, en el comercial, en el educativo, en el de salud, entre otros, así como la expedición de diversas normas y políticas públicas como el "Acuerdo Nacional para la Salud Alimentaria: estrategia contra el sobrepeso y la obesidad"; la norma reclamada NOM-051-SCFI/SSA1-2010, que establece las "Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-información comercial y sanitaria"; la NOM 043 SSA2-2012, de "Servicios básicos de salud. Promoción y educación para la salud alimentaria. Criterios para brindar orientación"; la NOM-008-SSA3-2010 para el "Tratamiento Integral del Sobrepeso y la Obesidad"; y, el "Acuerdo mediante el cual se establecen Lineamientos Generales para el Expendio y distribución de Alimentos y Bebidas preparadas y procesados en las escuelas del Sistema Educativo Nacional".

112. De esa forma, la normativa impugnada sí resulta necesaria en el entorno relativo al combate al sobrepeso y obesidad como posibles causas de las enfermedades crónicas no transmisibles.

113. Luego, la quejosa aduce que el sistema de etiquetado frontal no es el mejor sistema para el procesamiento, comprensión, evaluación y utilización para los consumidores, pues no contienen información sobre la existencia de nutrientes en los productos, sino que solo se limitan a advertir sobre la presencia de elementos críticos, sin graduación a los mismos, ni permitir la comparación con otros productos, por ello, indica que el sistema de etiquetado de semáforo es mejor que el implementado en el país. Sin embargo, tal argumentación es errónea por los motivos siguientes.

114. Existen dos tipos de sistemas de etiquetado por colores o semáforo que son: el sistema CDO o sistema de ingesta de referencia codificado por colores que utiliza tres colores, igual que los semáforos, dependiendo del contenido del nutriente. Las casillas vienen coloreadas de rojo, si el contenido del nutriente es elevado, de amarillo si el contenido es medio, o de verde si el contenido es bajo. Como se demuestra en la siguiente ilustración:



115. Y el sistema con texto y codificación cromática para nutrientes específicos: Utilizan información textual múltiple asociada con códigos de color para indicar el nivel de concentración de nutrientes específicos. Tal etiquetado se ejemplifica de la forma siguiente:

116. Sin embargo, de la exposición de motivos, se advierte que se tomó en consideración que la Organización Panamericana de la Salud (OPS), con base en la experiencia Internacional, expuso que Chile desarrolló un sistema de etiquetado fácil de comprender que ha mostrado muy buenos resultados en las primeras evaluaciones. Dicho sistema de etiquetado es conocido como etiquetado de advertencia, debido a que de una forma simple informa al consumidor sobre el contenido excesivo de energía, nutrimentos e ingredientes en los alimentos cuyo consumo excesivo se asocia con varias de las enfermedades descritas.

117. Por ello, el legislador propuso que en México se requiere de un etiquetado de advertencia para ingredientes críticos en los alimentos similar al que se propone en Chile, Brasil, Perú y Canadá porque: tiene evidencia científica sobre su facilidad de comprensión; permite la toma de decisión en unos cuantos segundos; existe evidencia de que puede ser comprendido incluso por niños; es recomendado por la Organización Panamericana de la Salud y otras organizaciones internacionales y nacionales; se ha comprobado que contribuye a elecciones más saludables; también, que promueve la reformulación de productos con un perfil poco saludable en un tiempo reducido; contribuye a proteger el derecho a la alimentación amparado por la Constitución. De ahí que, se migrara del sistema GDA al sistema de alto o exceso.

118. Así, el sistema de etiquetado frontal de advertencia implementado por el Estado mexicano es acorde a la normatividad nacional e internacional, puesto que es idóneo para el fin buscado.

119. Tan es así, que en noviembre de dos mil veinte, la Organización Panamericana de la Salud, emitió un documento denominado: “El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas” en el que determinó que los sistemas de etiquetado frontal de semáforo son insuficientes para los fines perseguidos, porque indican tres niveles de concentración de nutrientes, señalando con rojo los niveles que se consideran altos o excesivos.

120. Pero no indican a los consumidores cuál es alto o excesivo y, por lo tanto, no son fáciles ni sencillos. Estos sistemas requieren capacitación de los consumidores y dependen de un mayor nivel de conocimientos

PROYECTO

nutricionales. Además, es posible que los consumidores reciban información ambivalente (es decir, positiva y negativa al mismo tiempo), porque ven que un producto puede ser rojo y verde a la vez). Estos sistemas no cumplen con la finalidad. Agregan información innecesaria y distorsionan la finalidad que se quiere, es decir, agregan otros niveles de concentración de nutrientes y números que requieren conocimientos de nutrición y aptitudes matemáticas para descifrar, dando lugar a una "parálisis por análisis", una abstracción de información, o ambas.

121. Agrega, que, aunque dichos sistemas, solo tengan textos descriptivos para cada color y eliminen los números, lo que los hace más sencillos de entender para los consumidores, siguen proporcionando información contradictoria, porque el consumidor observa que un producto puede ser simultáneamente rojo/alto y verde/bajo en ciertos nutrientes. El uso de barras y texto para las categorías rojo/alto, amarillo/medio, y verde/bajo distrae de la finalidad y confunde al consumidor al presentar información innecesaria.

122. De ahí que, tales sistemas no cumplen con la finalidad de informar al consumidor sobre el exceso en determinados ingredientes que contenga el producto, de forma veraz, clara, rápida y simple, como lo han recomendado diversos organismos internacionales.

123. En tal contexto, se considera que el sistema de etiquetado frontal de advertencia que se implementó en las reformas reclamadas cumple con la tercera grada del test de proporcionalidad, relativa a la necesidad de la medida.

124. Además, en caso de que los consumidores deseen conocer la información sobre la existencia de nutrientes en los productos, pueden acudir a la información nutrimental complementaria, que es la información destinada a interpretar la declaración nutrimental de forma específica, sobre el contenido energético y los nutrimentos críticos añadidos en un producto preenvasado según corresponda. Ello, porque el etiquetado nutrimental es obligatorio en la etiqueta de los productos

preenvasados, y comprende la declaración nutrimental y la información nutrimental complementaria, la cual es independiente del etiquetado frontal, ello de conformidad con los artículos 3.26, 4.5 y 4.5.1. 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.

125. **Proporcionalidad.** Por lo que se refiere a la ponderación o proporcionalidad en sentido estricto de la medida impositiva que se analiza, también debe señalarse que se cumple, en atención a que existe una correspondencia proporcional mínima entre el medio elegido y el fin buscado.

126. Ello es así, pues atendiendo a las ventajas y desventajas que produce la medida impositiva implementada, se advierte que dentro de las primeras permite inhibir o desincentivar el consumo de alimentos con excesos en cantidades de azúcares, grasas, sodio y calorías y, con ello, ofrecer información a los consumidores sobre los alimentos que se ofrecen y puedan tomar una decisión para cuidar la salud, evitando, enfermedades crónicas no transmisibles y, con ello, lograr la protección del derecho a la salud de la población mexicana.

127. También persuade a ésta de llevar una dieta correcta (equilibrada, inocua, suficiente, variada y adecuada) lo que permite cumplir con el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y, con ello, protege la salud, al reducir el riesgo de tener enfermedades crónicas no transmisibles.

128. Dentro de las segundas, inevitablemente que pueden mencionarse que incide sobre los hábitos alimenticios de la población, porque exhiben de

PROYECTO

forma rápida la información de los ingredientes dañinos que contienen en exceso los productos, lo cual podría bajar el consumo de determinados productos; sin embargo, estas desventajas no son de tal entidad ni se encuentran por encima de la importancia de la realización de la finalidad (mediata e inmediata) de la medida impositiva analizada. O, en otros términos, las ventajas que se obtienen con la intervención del Estado justifican los sacrificios o desventajas que la misma ocasiona.

129. Así, es notoria la relación de precedencia que existe entre el fin constitucionalmente válido perseguido con el establecimiento de los preceptos reclamados (combatir el sobrepeso y la obesidad y con ello las enfermedades crónicas) y el medio elegido para tal efecto (sistema de etiquetado frontal de advertencia), por lo que cumple con el test de proporcionalidad.

130. En ese contexto, la medida impositiva establecida por el legislador en los numerales combatidos se encuentra debidamente fundada y motivada en los términos del artículo 16 constitucional, al satisfacer todos los requisitos del test de proporcionalidad.

131. Luego, son **infundados los restantes agravios**, en los que en síntesis refiere que el juez de distrito fue omiso en analizar sus argumentos con relación al principio de igualdad y aduce que se le da un trato desigual con los productos envasados en punto de venta o vendidos a granel, pues se les excluye de tal normatividad y que sus productos son estigmatizados, por lo que la norma tiene por efecto desvalorizar los productos que fabrica.

132. Lo anterior es así, pues en primer lugar el Juez Federal no fue omiso en analizar los conceptos de violación relativos a la vulneración al principio de igual, debido a que tales tópicos los declaró infundados, al considerar que la quejosa no cumplió con la carga argumentativa suficiente en la que proponga un punto o término de comparación que sea idóneo ni homologable, semejante o análogo.

133. Ello, porque refirió que la norma oficial mexicana no se aplica a los alimentos y bebidas no alcohólicas a granel y a los alimentos y bebidas no alcohólicas envasados en punto de venta; sin embargo, indicó que las situaciones a comparar no pueden contrastarse, en virtud de que la norma oficial mexicana va dirigida a los alimentos y bebidas no alcohólicas, que son colocados en un envase de cualquier naturaleza, en ausencia del consumidor y la cantidad de producto contenido en él no puede ser alterada, a menos que el envase sea abierto o modificado perceptiblemente, siendo el caso que los alimentos a granel preseleccionados y empaquetados en punto de venta pueden ser alterados o modificados en cuanto a su contenido, por ello se trata de productos de distinta naturaleza, es decir va dirigida a todos los productos preenvasados, por lo que la norma no realiza la distinción propuesta por la parte quejosa a la luz del derecho de igualdad.

134. Además, que la modificación de la Norma Oficial Mexicana al integrar un conjunto normativo con el artículo 212 de la Ley General de Salud, persigue una finalidad constitucionalmente válida ya que esencialmente protege el derecho a la salud establecido en el artículo 4º constitucional.

135. Determinación esta última que esta Segunda Sala comparte por los motivos siguientes.

136. El principio de igualdad se encuentra positivizado en diversos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en diferentes ordenamientos de índole internacional, tal como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 24 dispone que todas las personas son iguales ante la ley y, en

consecuencia, tienen derecho a igual protección sin discriminación alguna.

137. Dichas disposiciones imponen obligaciones o deberes específicos a los poderes públicos en relación con el principio indicado que no postula la paridad entre todos los individuos ni implica, necesariamente, una igualdad material, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.

138. Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que del principio en análisis derivan dos directrices que vinculan específicamente al legislador ordinario. Por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista fundamento objetivo y razonable para efectuar diferenciación entre esos supuestos y, por el otro, un mandato de trato desigual que obliga al legislador a establecer diferencias entre supuestos de hecho distintos.

139. En ese orden de ideas, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.

140. La igualdad normativa de que se habla presupone necesariamente una comparación entre dos o más regímenes jurídicos, ya que uno no es discriminatorio por sí mismo, sino en relación con otro.

141. Por tanto, el primer aspecto necesario para analizar una norma a la luz del derecho de igualdad consiste en elegir el término de comparación apropiado que permita confrontar a los sujetos desde un determinado punto de vista y establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el

trato que se les otorga, con base en el propio término de comparación, es diferente.

142. En caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación al derecho individual en cuestión.

143. Posteriormente, establecida la situación de igualdad y la diferencia de trato, debe determinarse si la diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida y si es adecuada para alcanzarla.

144. Finalmente, debe valorarse si la medida legislativa de que se trate resulta proporcional, es decir, si guarda una relación razonable con el fin que se procura alcanzar.

145. En consecuencia, el análisis de vulneración al principio de igualdad debe efectuarse a partir de la comprobación de la actualización de los siguientes supuestos:

a) Verificación de la existencia de una diferencia de trato entre individuos o grupos que se encuentran en una situación comparable;

b) De existir esa situación comparable debe valorarse si la precisión legislativa obedece a una finalidad legítima, objetiva y constitucionalmente válida;

c) De reunirse ambos requisitos habrá de corroborarse si la distinción constituye un medio apto y adecuado para conducir al fin u objetivo que el legislador pretende alcanzar, es decir, si existe

PROYECTO

una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido; y,

d) De actualizarse las tres condiciones citadas, se requiere, además, que la configuración legal de la norma no origine una afectación desproporcionada o desmedida de los bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

146. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. 42/2010 de esta Segunda Sala, del título y subtítulo siguientes: IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA[7].

147. Luego, la carga argumentativa de proponer el término de comparación no implica que éste no sea idóneo, sino que debe permitir que efectivamente se advierta la existencia de algún aspecto homologable, semejante o análogo entre los elementos que se comparan.

148. Así, en caso de no proporcionarse el término de comparación para medir un trato disímil o que éste no sea idóneo, el concepto de violación que se haga valer devendría en inoperante.

149. Atendiendo a la anterior distinción, debe indicarse que el término de comparación que indica la quejosa es con relación a los productos envasados en punto de venta o vendidos a granel, es decir, con los productos que produce y no sobre los sujetos.

150. En tal contexto, como se determinó en párrafos anteriores, la medida impositiva prevista en los numerales reclamados, cumplió con el test de proporcionalidad en el caso concreto, lo que evidenció la justificación constitucional del trato desigual denunciado.

---

[7] Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, registro digital**:** 164779.

151. En efecto, el fin constitucionalmente válido que se busca con el impuesto contenido en las disposiciones reclamadas, consiste en implementar una medida legislativa mediante la cual se combata el sobrepeso y la obesidad, finalidad inmediata que encuentra asidero en el artículo 4º., párrafos tercero y cuarto, de la Constitución, ya que la finalidad mediata que se busca con dicha medida legislativa consiste en que el Estado garantice a toda persona el derecho a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, además de que a través de esa medida el Estado busca hacer efectivo el derecho a la protección de la salud de la población.

152. El medio elegido por el legislador resulta idóneo, atendiendo a que el sistema de etiquetado frontal de advertencia es eficaz para dar información al consumidor de manera veraz, rápida y clara, solo los ingredientes que tiene en exceso el producto, para que pueda decidir sobre su consumo, con lo que se pretende que la alimentación del consumidor sea de calidad y, con ello, se protege el derecho a la salud.

153. Asimismo, la medida impositiva que se analiza es necesaria dado que es sólo una de las herramientas a cargo del Estado para alcanzar el fin constitucionalmente válido antes señalado, pues no sólo se encuentra dentro de las facultades del legislador hacer efectivos los derechos a la alimentación y a la protección de la salud a través de los instrumentos a su alcance, sino que el uso de dicha medida fiscal fue sugerido por parte de organismos internacionales (Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud, con base en estudios científicos llevados por dichos organismos).

154. De igual forma, el sistema de etiquetado frontal de advertencia implementado por las autoridades mexicanas, también resulta

PROYECTO

proporcional, pues atendiendo a las ventajas (inhibir o desincentivar el consumo de alimentos básicos para evitar enfermedades crónicas no transmisibles; hacer efectivo el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad y proteger el derecho a la salud de la población) que se obtienen con el establecimiento de dicha medida se puede advertir que se justifican los sacrificios o desventajas (incidencia en hábitos alimenticios o la disminución en la venta de productos de la quejosa) que se producen con la misma.

155. Por ello, a partir del resultado obtenido del test de proporcionalidad se justifica constitucionalmente el trato diferenciado entre los alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados y los productos envasados en punto de venta o vendidos a granel, desde la perspectiva del principio de igualdad, pues tal hecho, responde a una distinción justificada para proteger el derecho a la alimentación y salud de los consumidores.

156. Lo anterior, porque la medida adoptada por el legislador es constitucionalmente válida, más aún cuando no toda desigualdad supone una violación si existe una justificación objetiva y razonable.

157. Por ello, al existir un motivo o fin válido que justifique el trato diferenciado entre los productos a que hace alusión la quejosa, el sistema normativo que impugna resulta constitucional.

158. En consecuencia, las disposiciones impugnadas no resultan inequitativas al otorgar un trato diferenciado entre alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas y los productos envasados en punto de venta o vendidos a granel.

159. Así, es verdad que, con el sistema de etiquetado frontal de advertencia, se coloca a los productos que comercializa la quejosa una advertencia para que las personas decidan si consumen el producto, pero ello, no se encuentra fuera de su ámbito de actuación cuando tiene la obligación de hacer efectivos los derechos a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, y a la protección de la salud de la población.

160. Es más, ello en modo alguno implica que se califique a un alimento de "bueno", "malo", "de alto" o "de bajo" contenido nutricional, sino, con base en elementos técnicos y científicos, se busca incidir en los hábitos alimenticios de la población con la finalidad de cumplir los citados derechos, esto es, dar información al consumidor sobre los ingredientes que tienen en exceso los productos y que pueden causar un efecto nocivo a la salud, para que sean ellos quien determinen su consumo.

161. En tal contexto, la finalidad buscada con la implementación del sistema de etiquetado frontal de advertencia se encuentra por encima de las posibles ventajas competitivas de los productos que no contengan los sellos de advertencia.

162. Ello, porque existe la posibilidad de acceder a ellos por el público en general, pero con las advertencias necesarias sobre la cantidad en exceso que contiene de determinados ingredientes, de ahí que se traduce en una medida de protección al público consumidor (población) de dichos alimentos, quien será finalmente quien lo resienta en su alimentación y salud.

163. Además, entre los bienes jurídicos tutelados por el artículo 28 constitucional se encuentran los derechos del consumidor y de la sociedad, sin que ello implique que se trate de la única protección perseguida por la Constitución, pues también reconoce los relativos a la competencia y a la libre concurrencia, lo que es lógico pues en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre concurrencia, el consumidor y la sociedad en general, como eslabones de una cadena de producción, se benefician al no ser afectados por prácticas monopólicas.

PROYECTO

164. Por ello, dicho sistema no provoca un estigma contra los productos que elabora la quejosa ni generan una barrera de acceso, puesto que sólo establecen una medida preventiva con la finalidad de informar a los consumidores la cantidad de ingredientes nocivos para la salud que contiene el producto en exceso y pueden decidir de forma libre sobre su consumo.

VI. 2. Derecho a la seguridad jurídica.

165. Al respecto en el tercer agravio, la quejosa argumenta que el juez de distrito no analizó el concepto de violación relativo al principio de seguridad, a la luz del derecho de igualdad, no discriminación, trabajo, comercio y libre concurrencia, porque no es posible hacer una interpretación conforme del numeral 1, inciso c) de la modificación de la norma reclamada, dado que la existencia de un fundamento expreso para dotar de competencia a la autoridad, es un elemento esencial de seguridad jurídica, por lo que no puede exentar a diversos productos de su aplicación.

166. Así, aduce que la jurisprudencia del título y subtítulo siguientes: “PERMISOS DE RADIODIFUSIÓN. EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY FEDERAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, EN CUANTO CONCEDE DISCRECIONALIDAD EN EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES CONFERIDAS A LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES PARA EL OTORGAMIENTO DE AQUÉLLOS VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA” es aplicable, en cuanto al derecho de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 constitucional que es aplicable a cualquier acto de autoridad.

167. De ahí que, el numeral 1, inciso c), de la citada modificación a la norma, constituye una norma arbitraria no una facultad discrecional, puesto que la ausencia de reglas y criterios objetivos para exentar productos de

dicha normatividad propicia la arbitrariedad de las facultades otorgadas a la autoridad.

168. Por ello, la peticionaria de amparo aduce que la norma debía señalar la autoridad que podría actuar y ante qué supuestos la autoridad podría excluir algún producto del cumplimiento de la norma.

169. Son fundados los agravios en cita, pero inoperantes.

170. El juez de distrito indicó que el numeral 1, inciso c), de la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010 no es violatorio del principio de seguridad jurídica, por lo que calificó de infundado el concepto de violación sobre dicho tópico.

171. Ello, porque al analizar la norma oficial en su integridad, es decir al realizar una interpretación conforme, en su numeral 8, se puede advertir que las autoridades competentes son la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, así como todas aquellas que se establezcan **en la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley General de Salud, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, es decir, que sí se puede advertir qué autoridades serán las competentes para determinar lo establecido en el numeral 1, inciso c,** de la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010.

172. Además parte de una premisa falsa en el sentido de que el numeral 1, inciso c), le causa incertidumbre, ya que no señala los supuestos ante los cuales la autoridad puede llegar a exentar a ciertos productos, toda vez que la norma es muy clara al establecer que uno de sus objetivos es establecer la información comercial y sanitaria que debe contener el etiquetado del producto **preenvasado** destinado al consumidor final,

PROYECTO

por ello si el quejoso se ostenta como comercializador de productos **de bebidas preenvasadas,** es claro que la observación y vigilancia de la norma va dirigida a la parte quejosa, máxime que sus argumentos guardan relación a aspectos meramente económicos, no así jurídicos.

173. Ahora bien, el citado dispositivo de la norma impugnada establece lo siguiente:

> **1. Objetivo y Campo de Aplicación**
> Esta Norma Oficial Mexicana tiene por objeto establecer la información comercial y sanitaria que debe contener el etiquetado del producto preenvasado destinado al consumidor final, de fabricación nacional o extranjera, comercializado en territorio nacional, así como determinar las características de dicha información y establecer un sistema de etiquetado frontal, el cual debe advertir de forma clara y veraz sobre el contenido de nutrimentos críticos e ingredientes que representan riesgos para su salud en un consumo excesivo.
> La presente Norma Oficial Mexicana no se aplica a:
> **a)** los alimentos y las bebidas no alcohólicas preenvasados que estén sujetos a disposiciones de información comercial y sanitaria contenidas en Normas Oficiales Mexicanas específicas y que no incluyan como referencia normativa a esta Norma Oficial Mexicana, o en alguna otra reglamentación federal vigente que explícitamente excluya de su cumplimiento al presente ordenamiento;
> **b)** los alimentos y las bebidas no alcohólicas a granel;
> **c)** los alimentos y las bebidas no alcohólicas envasados en punto de venta; y
> **d)** los demás productos que determine la autoridad competente, conforme a sus atribuciones.

174. Como se aprecia, la normativa trascrita establece que el objeto es establecer la información comercial y sanitaria que debe contener el etiquetado del producto preenvasado destinado al consumidor final y que dicha norma no se aplica a diversos alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados como son: los sujetos a disposiciones de información comercial y sanitaria contenidas en Normas Oficiales Mexicanas específicas; a granel; envasados en punto de venta; y, los demás productos que determine la autoridad competente, conforme a sus atribuciones.

175. En tal contexto, no es posible, realizar una interpretación conforme de la norma misma, en virtud que el punto 8, a que hace referencia el Juez

> Federal, establece que la **verificación y vigilancia** de la presente Norma Oficial Mexicana se llevará a cabo por la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios y las dependencias competentes, en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley General de Salud, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

176. Luego, las facultades de verificación y vigilancia son relativas a la revisión y control de estas, no así a las facultades para determinar qué producto es sujeto a la norma reclamada, pues ello depende a la autoridad que el legislador ordinario autorizó para ello. De ahí lo fundado del agravio.

177. Sin embargo, es incorrecto que el sistema normativo reclamado no prevé qué autoridad es la competente para exentar a diversos productos de su aplicación.

178. Lo anterior, porque esta Segunda Sala al resolver por unanimidad de votos la Contradicción de Tesis 84/2001-SS[8] en sesión de seis de agosto de dos mil cuatro, determinó que las disposiciones de carácter general son actos materialmente legislativos cuyo dictado encuentra fundamento en una cláusula habilitante prevista en una ley o en un reglamento al tenor de la cual una autoridad diversa al Presidente de la República es dotada de la atribución para emitir disposiciones generales

[8]Sentencia recaída al Contradicción de Tesis 84/2001-SS, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, seis de agosto de dos mil cuatro, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente Juan Díaz Romero.

PROYECTO

cuya finalidad es pormenorizar lo previsto en una ley o en un reglamento.

179. En cuanto al fundamento constitucional de las disposiciones de carácter general, esta Segunda Sala, emitió el criterio[9] del título, subtítulo y texto siguientes:

> DIVISIÓN DE PODERES. LA FACULTAD CONFERIDA EN UNA LEY A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN A ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. De la interpretación histórica, causal y teleológica de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que con el establecimiento del principio de división de poderes se buscó, por un lado, dividir el ejercicio del poder y el desarrollo de las facultades estatales entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran en un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco; y, por otro, atribuir a los respectivos órganos, especialmente a los que encarnan el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la potestad necesaria para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y jurisdiccionales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, de donde se sigue que la prohibición contenida en el referido numeral, relativa a que el Poder Legislativo no puede depositarse en un individuo, conlleva que en ningún caso, salvo lo previsto en los artículos 29 y 131 de la propia Norma Fundamental, un órgano del Estado diverso al Congreso de la Unión o a las Legislaturas Locales, podrá ejercer las atribuciones que constitucionalmente les son reservadas a éstos, es decir, la emisión de los actos formalmente legislativos, por ser constitucionalmente la fuente primordial de regulación respecto de las materias que tienen una especial trascendencia a la esfera jurídica de los gobernados, deben aprobarse generalmente por el órgano de representación popular. En tal virtud, si al realizarse la distribución de facultades entre los tres poderes, el Constituyente y el Poder Revisor de la Constitución no reservaron al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos de autoridad materialmente legislativos, y al Presidente de la República le otorgaron en la propia Constitución la facultad para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia de la ley, con el fin de que tal potestad pudiera ejercerse sin necesidad de que el propio Legislativo le confiriera tal atribución, debe concluirse que no existe disposición constitucional alguna que impida al Congreso de la Unión otorgar a las autoridades que orgánicamente se ubican en los Poderes Ejecutivo o Judicial, la facultad necesaria para emitir disposiciones de observancia general sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, derivado de lo previsto en el artículo 72, inciso H), constitucional, lo que conlleva que la regulación

[9] Jurisprudencia 2a./J. 143/2002, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XVI, Diciembre de 2002, página 239. Registro digital: 185404.

> contenida en estas normas de rango inferior, no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en los actos formalmente legislativos, los que tienen una fuerza derogatoria y activa sobre aquéllas, pues pueden derogarlas o, por el contrario, elevarlas de rango convirtiéndolas en ley, prestándoles con ello su propia fuerza superior.

180. Así, es necesario precisar que las normas de observación general emitidas por las autoridades administrativas se ubican por debajo de las leyes del Congreso de la Unión y de los reglamentos del Presidente de la República, son emitidas por autoridades administrativas diversas al titular del Ejecutivo Federal con base en una disposición de observancia general formalmente legislativa o formalmente reglamentaria que contiene una cláusula habilitante que, a su vez, se sustenta constitucionalmente en lo dispuesto, entre otros, en los artículos 73, fracción XXXI, 89, fracción I y 90 de la Constitución General de la República.

181. Por tanto, la constitucionalidad o validez de una regla general administrativa, dada su especial naturaleza, se puede analizar al tenor de lo dispuesto en la Constitución General de la República, o bien, confrontando su texto con lo dispuesto en un ordenamiento inferior a esa Norma Fundamental pero que, por la naturaleza de la potestad normativa cuyo ejercicio la generó, se ubica por encima de una regla general administrativa, como puede ser el caso del acto formalmente legislativo o formalmente reglamentario que habilita la emisión de ésta.

182. Ahora bien, el artículo 212 de la Ley General de Salud, en lo que interesa, establece:

> **ARTICULO 212**.- La naturaleza del producto, la fórmula, la composición, calidad, denominación distintiva o marca, denominación genérica y específica, **información de las etiquetas y contra etiquetas, deberán corresponder a las especificaciones establecidas por la Secretaría**

PROYECTO

> **de Salud**, de conformidad con las disposiciones aplicables, y responderán exactamente a la naturaleza del producto que se consume, sin modificarse; para tal efecto se observará lo señalado en la fracción VI del artículo 115.
> …
> La Secretaría de Salud podrá ordenar la inclusión de leyendas o pictogramas cuando lo considere necesario.
> En la marca o denominación de los productos, no podrán incluirse clara o veladamente indicaciones con relación a enfermedades, síndromes, signos o síntomas, ni aquellos que refieran datos anatómicos o fisiológicos.

183. Esto es, el legislador ordinario estableció en el artículo 212 de la Ley General de Salud, una cláusula habilitante específica a favor de la Secretaría de Salud para que emitiera todas las especificaciones sobre la información de las etiquetas y contra etiquetas; por tanto, el hecho de que la norma mexicana Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, no establezca la autoridad competente para determinar que productos están exentos del sistema de etiquetado, no la vuelve contraria al artículo 16 constitucional, pues tal cuestión lo prevé la ley general de la que deriva.

184. Ello, porque la ley general emitida por el legislador ordinario estableció que es la Secretaría de Salud la facultada para emitir todas las especificaciones sobre la naturaleza del producto, la fórmula, la composición, calidad, denominación distintiva o marca, denominación genérica y específica, **información de las etiquetas y contra etiquetas.**

185. Por ende, dicho artículo prevé una cláusula habilitante, en el sentido de que corresponde a la Secretaría de Salud emitir todas las especificaciones sobre la naturaleza del producto y la información de las etiquetas y contraetiquetas, por ende, la norma oficial reclamada no hace otra cosa sino atender a la habilitación operativa que le fue conferida en el texto legal y, establecer todo lo relativo al sistema de etiquetado de los productos alimenticio y bebidas no alcohólicas preenvasados.

186. Luego, la porción normativa que se analiza establece que dicha regla no se aplica a diversos alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados como son: los sujetos a disposiciones de información comercial y sanitaria contenidas en Normas Oficiales Mexicanas específicas; a granel; envasados en punto de venta; y, los demás productos que determine la autoridad competente, conforme a sus atribuciones, de ahí que sí prevea que alimentos no son sujetos a la normatividad reclamada.

187. Ahora, si bien la última fracción establece “los demás productos que determine la autoridad competente, conforme a sus atribuciones”, tal facultad es discrecional porque otorga a la autoridad un amplio campo de apreciación para decidir si debe obrar o debe abstenerse, para resolver cuándo y cómo debe obrar, o aun para determinar libremente el contenido de su posible actuación.

188. Así, la base toral de este tipo de atribuciones es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala.

189. Por ende, su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique arbitrariedad, ya que la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 constitucional, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional.

PROYECTO

190. Sirve de apoyo, la tesis[10] emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, del título, subtítulo y textos siguientes:

> FACULTADES DISCRECIONALES. APRECIACIÓN DEL USO INDEBIDO DE LAS CONCEDIDAS A LA AUTORIDAD. La base toral de las facultades discrecionales es la libertad de apreciación que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse, con el propósito de lograr la finalidad que la propia ley les señala, por lo que su ejercicio implica, necesariamente, la posibilidad de optar, de elegir, entre dos o más decisiones, sin que ello signifique o permita la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual permite que los actos discrecionales sean controlados por la autoridad jurisdiccional.

191. En tal contexto, contrario a lo sostenido por la quejosa, la facultad discrecional que otorga el precepto combatido a la Secretaría de Salud, con base a la cláusula habilitante contenida en el artículo 212 de la Ley General de Salud no contraviene el artículo 16 constitucional.

192. Luego, es cierto que la porción normativa no prevé de manera precisa los casos en que se justifique que a un producto no le sea aplicable el sistema de etiquetas cuando determine la Secretaría de Salud, pero de acuerdo el sistema en estudio, deben ser forzosamente alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas, pues así lo dispone el artículo 212 de la Ley General de Salud, deben ser diferentes a los alimentos y bebidas no alcohólicas sujetos a disposiciones de información comercial y sanitaria contenidas en Normas Oficiales Mexicanas específicas, a granel y envasados en punto de venta, debido a que estos ya fueron excluidos de la aplicación de la norma.

193. Además, se trata del ejercicio de una facultad discrecional que requiere de un juicio valorativo por parte de la autoridad, cuyos parámetros están circunscritos a las circunstancias y situaciones que en ese momento se presenten, para cumplir con la finalidad de la norma. Máxime que, al

---

[10] Tesis: P. LXII/98. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 56. Registro digital: 195530.

> emitir la determinación correspondiente, deben cumplir con el principio de fundamentación y motivación, acorde con el artículo 16 constitucional.

194. En tal contexto, no es transgresora del principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 16 constitucional.

VI. 3. Sustitución de facultades por el Juez de Distrito.

195. Por otra parte, la quejosa aduce que el Juez Federal sustituyó a las responsables al incluir en el caudal probatorio “El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas, Organización Panamericana de la Salud”, el cual no se tomó en cuenta en el momento de creación de las normas impugnadas.

196. Es infundado el concepto de violación.

197. De la sentencia impugnada, se aprecia que el Juez de Distrito realizó el test de proporcionalidad con base en diversos preceptos de la Constitución Federal, preceptos legales y criterios sobre el derecho a la alimentación, salud y derechos del consumidor, emitidos por este Máximo Tribunal, así como de la exposición de motivos realizada por los legisladores al momento de implementar el sistema de etiquetado frontal que ahora se reclama.

198. Ahora, es cierto que, en dicha resolución, se hizo alusión al artículo denominado: “El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la región de las Américas, Organización Panamericana de la Salud”, el cual se emitió el once de

PROYECTO

noviembre de dos mil veinte (posterior a la emisión de las normas reclamadas).

199. Luego, de conformidad con los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo, el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable y la sentencia debe contener el análisis sistemático de todos los conceptos de violación.

200. Por ello, no obstante que, el Juez de Distrito citó un documento que el legislador federal, ni la Secretaría de Salud, tomaron en consideración para emitir las reformas a la Ley General de Salud, ni la norma oficial mexicana reclamada; lo cierto es que sí consideraron, entre otros documentos: el Modelo de Perfil de Nutrientes. Washington, DC. 2016. Organización Panamericana de la Salud; Alimentos y bebidas ultra procesados en América Latina: Tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Departamento de Enfermedades no Transmisibles y Salud Mental. 2015. Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud (OPS); y, las Recomendaciones sobre el etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas pre envasados en México y otros instrumentos normativos relacionados, con base en la misión a México del Asesor Regional para las Américas en Nutrición de la Organización Panamericana de Salud/ Organización Mundial de la Salud (OMS), del quince al diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, en conjunto con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

201. Así, con base en dichos documentos se puede sostener la constitucionalidad del actual sistema de etiquetado en México, pues proporcionan fuentes científicas sobre el sistema de alimentación y salud en el país, así como científica sobre el sistema de etiquetado frontal de advertencia implementado por el gobierno mexicano, incluso el último documento en cita, es una recomendación emitida por la Organización Panamericana de Salud, dirigida al Estado mexicana, en el cual, con base en una investigación realizada se recomienda adaptar

el sistema de etiquetado frontal de advertencia implementado por el gobierno Chileno.

202. Además, si bien el artículo 75 de la Ley de Amparo, establece que el acto reclamado se apreciara tal y como lo como aparezca probado ante la autoridad responsable, lo cierto es que al analizar la constitucionalidad de una ley, el juez federal puede allegarse de diversos documentos e investigaciones que no se hayan tomado en consideración al emitir la norma reclamada, en aras de determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la misma, incluso cuando el artículo 1° constitucional, permite realizar una interpretación pro homine, para tomar en consideración los derechos humanos no solo reconocidos en la Carta Magna sino también en los diversos tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte.

203. De ahí, que las recomendaciones y documentos emitidos por las diversas organizaciones de la Organización de las Naciones Unidas, pueden ser consideradas por los Jueces Federales para analizar la constitucionalidad de una norma general, con el fin de salvaguardar los derechos humanos, como en el presente caso, por el que se busca proteger el derecho a la alimentación, salud y consumidor, a través del sistema de etiquetado frontal de advertencia.

204. Además, el documento denominado como: “El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la región de las Américas, Organización Panamericana de la Salud”, no es contrario a lo argumentado por el juez de distrito, sino que sirve para fortalecer no solo sus consideraciones, sino también las de la presente ejecutoria.

PROYECTO

205. En efecto, del citado documento se aprecia que la Organización Panamericana de la Salud, determinó, con base en estudios científicos, lo siguiente:

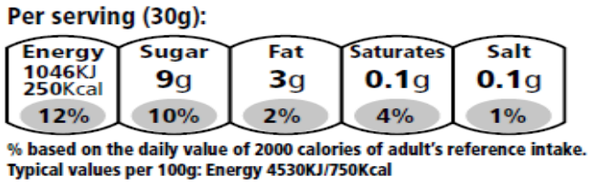
> ➢ La hipertensión, la hiperglucemia en ayunas y el sobrepeso o la obesidad son los tres factores de riesgo más asociados con la mortalidad en la Región de las Américas. En el 2017, estos factores fueron responsables del 44% de todas las muertes en la Región, es decir, cerca de 3,1 millones.
>
> ➢ La mala alimentación guarda una estrecha relación con estos tres factores principales de riesgo en la Región, debido en gran parte a la ingesta excesiva de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sodio, los denominados “nutrientes críticos” de preocupación para la salud pública.
>
> ➢ La ingesta excesiva de estos nutrientes es resultado, en gran medida, de la amplia disponibilidad, asequibilidad y promoción de productos alimentarios procesados y ultra procesados, que contienen cantidades excesivas de azúcares, grasas y sodio.
>
> ➢ Uno de los instrumentos clave de política para regular esos productos con el objeto de prevenir el desequilibrio en la alimentación es la utilización de etiquetas en el frente del envase que indiquen a los consumidores que el producto contiene cantidades excesivas de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sodio.
>
> ➢ El objetivo regulatorio del etiquetado frontal debe ser que los consumidores puedan identificar correcta, rápida y fácilmente los productos que contienen cantidades excesivas de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sodio.
>
> ➢ Entre los sistemas de etiquetado frontal que se han diseñado y propuesto se encuentran: sellos de aprobación; sistemas de resumen; cantidades diarias orientativas monocromáticas (CDO, también conocido como GDA por siglas en ingles); sistema de ingesta de referencia codificado por colores; sistemas con texto y codificación cromática para nutrientes específicos (sistemas semáforos); y, advertencias nutricionales “ALTO EN/EXCESO”.

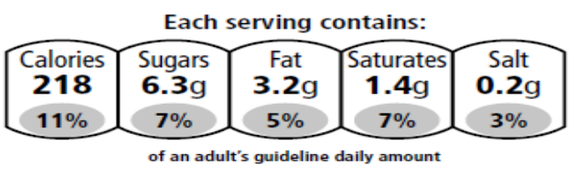
• **El sistema de sellos de aprobación:** Se colocan logotipos y sellos en el frente del envase en los productos alimenticios cuya

compra se quiere promover.

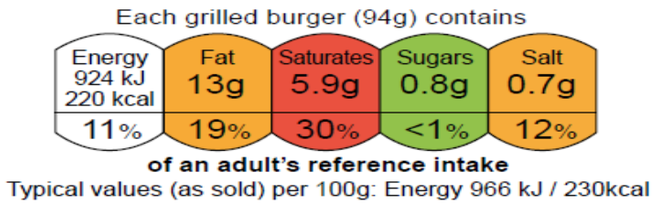
- **El sistema de resumen:** Otorgan una puntuación resumida al valor nutritivo del producto.

- **El sistema de cantidades diarias orientativas monocromáticas:** Aplican una reproducción en miniatura del cuadro de datos nutricionales en la etiqueta frontal, indican el número de calorías, la cantidad de ciertos nutrientes y su aporte porcentual a la ingesta diaria.





- **El sistema CDO o sistema de ingesta de referencia codificado por colores:** Utilizan tres colores, igual que los semáforos, dependiendo del contenido del nutriente. Las casillas vienen coloreadas de rojo, si el contenido del nutriente es elevado, de amarillo si el contenido es medio, o de verde si el contenido es bajo.



- **Los sistemas con texto y codificación cromática para nutrientes específicos, también conocidos como "sistemas de semáforo"**: Utilizan información textual múltiple asociada con códigos de color para indicar el nivel de concentración de nutrientes específicos.

- **Sistemas de advertencias nutricionales "ALTO EN/EXCESO"**: Emplean sellos con texto en la etiqueta frontal del envase para informar a los consumidores cuando un producto contiene cantidades altas o excesivas de nutrientes críticos. Se señala "ALTO EN 'X'" o "EXCESO 'X'", donde X representaría al nutriente de preocupación en cantidad elevada o excesiva (por ejemplo, EXCESO AZÚCARES).

➢El objetivo regulatorio de un sistema de etiquetado frontal debe ser ayudar a los consumidores a identificar de manera correcta, rápida y fácil, productos que contienen cantidades excesivas de azúcares, grasas y sodio. De esta manera, se ayudará a los consumidores a cumplir con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y se los protegerá contra los principales factores de riesgo de mortalidad como hipertensión, hiperglucemia y sobrepeso u obesidad, que están dañando su salud y su desarrollo.

➢ Sin embargo, en el mismo documento, la OPS, establece las siguientes observaciones a dichos sistemas:

- **Cantidades diarias orientativas (CDO) monocromáticas (también conocidas por la sigla en inglés GDA)**: No suministran información interpretativa; simplemente presentan en la etiqueta frontal una versión en miniatura del cuadro de datos nutricionales. Estos sistemas no cumplen con la finalidad que se quiere lograr. Tampoco resuelven las conocidas disparidades en la comprensión de la información nutricional numérica, debidas a las diferencias en cuanto a los conocimientos de nutrición y salud, las nociones y habilidades aritmética, y la situación socioeconómica.

- **Sellos de aprobación y sistemas de resumen:** No permiten a los consumidores identificar productos que contienen cantidades excesivas de nutrientes críticos específicos (como azúcares, grasas y sodio). Estos sistemas tampoco cumplen con la finalidad.

- **CDO o sistema de ingesta de referencia codificado por colores:** Emplean colores para indicar tres niveles de concentración de nutrientes, señalando con rojo los niveles que se consideran altos o excesivos. Pero no indican a los consumidores cuál es alto o excesivo y, por lo tanto, no son fáciles ni sencillos. Estos sistemas requieren capacitación de los consumidores y dependen de un mayor nivel de conocimientos nutricionales. Además, es posible que los consumidores reciban información ambivalente (es decir, positiva y negativa al mismo tiempo), porque ven que un producto puede ser rojo y verde a la vez). Estos sistemas no cumplen con la finalidad. Agregan información innecesaria y distorsionan la finalidad que se quiere, es decir, agregan otros niveles de concentración de nutrientes y números que requieren conocimientos de nutrición y aptitudes matemáticas para descifrar, dando lugar a una “parálisis por análisis”, una abstracción de información, o ambas.

- **Sistemas con texto y codificación cromática para nutrientes específicos:** Constituyen una mejora de las CDO codificadas por

colores o el sistema de ingesta de referencia, porque añaden textos descriptivos para cada color y eliminan los números, lo que los hace más sencillos de entender para los consumidores. Sin embargo, estos sistemas también pueden proporcionar información contradictoria, porque el consumidor observa que un producto puede ser simultáneamente rojo/alto y verde/bajo en ciertos nutrientes. El uso de barras y texto para las categorías rojo/alto, amarillo/medio, y verde/bajo distrae de la finalidad y confunde al consumidor al presentar información innecesaria.

- **Advertencias nutricionales "ALTO EN/EXCESO"**: Proporcionan información directa al emplear sellos con texto en la etiqueta frontal del envase. Los sellos permiten a los consumidores identificar correcta, rápida y fácilmente los productos que contienen cantidades excesivas de nutrientes críticos. Los sistemas de advertencias nutricionales son los más adecuados para la finalidad del etiquetado en el frente del envase.

➢ En el mismo documento, se destaca que de la investigación realizada el consumidor, al escoger sus alimentos, se enfrenta a muchas dificultades para acceder, comprender y evaluar la información nutricional que se presenta en la etiqueta.

➢ Desde una perspectiva de salud pública es indispensable, que al considerar las principales características de un sistema de etiquetado frontal se incluya: la capacidad de atraer la atención del consumidor; la facilidad para que los consumidores puedan procesar, comprender, evaluar y utilizar la información, y la influencia del sistema de etiquetado frontal en las decisiones de compra de los consumidores.

➢ Por estas razones, es importante considerar sistemas de etiquetado frontal que puedan informar a los consumidores sobre las cantidades excesivas de nutrientes críticos de preocupación para la salud pública de manera directa, sencilla, fácil y rápida.

➢ Sin embargo, de todos ellos, la Organización Panamericana de la Salud, considera que el sistema de advertencias nutricionales "ALTO EN/EXCESO", proporciona información directa al emplear sellos con texto en la etiqueta frontal del envase. Los sellos permiten a los consumidores identificar correcta, rápida y fácilmente los productos que contienen cantidades excesivas de nutrientes críticos. Los sistemas de advertencias nutricionales son los más adecuados para la finalidad del etiquetado en el frente del envase.

206. Luego, tal documento, como bien lo aduce la quejosa, no se tomó en consideración para emitir las normas reclamadas, pues incluso se expidió con fecha posterior a la implementación del sistema de etiquetado frontal de advertencia en el país, pero no es contrario con las argumentaciones del fallo recurrido ni con el presente.

> 207. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación.]

VII. REVISIÓN ADHESIVA

208. En las condiciones descritas, al ser infundados y fundados pero inoperantes los agravios formulados en la revisión principal de la quejosa recurrente, la revisión adhesiva interpuesta por el Director General de Normas, por sí y en su carácter de Presidente del Comité Consultivo Nacional de Normalización de la Secretaría de Economía, a través de la Directora de Cámaras Empresariales y Desarrollo Regional ha quedado sin materia.

209. Ello, porque ha desaparecido la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico del recurrente adherente para interponer la adhesión.

210. Sirve de apoyo, la jurisprudencia 2a./J. 166/2007[11], de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, del título y subtítulo siguientes: REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA.

VIII. DECISIÓN

[11] Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Tomo XXVI, Septiembre de 2007, página 552. Registro digital: 171304. Texto: El artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, y en su último párrafo establece que en todos los casos a que se refiere ese precepto, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, si se toma en cuenta que el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía, al señalar el párrafo indicado que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, es evidente que, si la revisión principal resulta infundada, aquél debe declararse sin materia, por su naturaleza accesoria.

211. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar infundados y fundados pero inoperantes los agravios, lo procedente es, en la materia de la revisión, confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección de la justicia federal, en términos del considerando sexto de la presente ejecutoria. Asimismo, queda sin materia la revisión adhesiva.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Desde el Corazón del Fruto, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra los artículos 212, párrafo tercero, y 215, fracción VI, de la Ley General de Salud, en relación con la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051- SCFI/SSA1 2010, publicada en ese medio de difusión oficial el veintisiete de marzo de dos mil veinte, específicamente por lo que hace a los numerales 1, 4.5.3.4 al 4.5.3.4.7 y 7.1.3, y el apéndice A (normativo), así como de la Nota Aclaratoria a dicha norma.

TERCERO. Queda sin materia la revisión adhesiva.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

OPOSICIÓN A PUBLICACIÓN DE DATOS PERSONALES – SIN DATOS SENSIBLES

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.