

## Estrategias de oposición a la iniciativa de política pública de impuestos saludables a los productos comestibles ultraprocesados en Colombia

*Opposition strategies to the public policy initiative of healthy taxes on ultra-processed products in Colombia*

*Estratégias de oposição à iniciativa de política pública de impostos saudáveis sobre produtos ultraprocesados na Colômbia*

Paula Andrea Cárdenas Torres<sup>1</sup>  
Eliana María Pérez Tamayo<sup>2</sup>  
Gustavo Cediél Giraldo<sup>3</sup>  
Diego Alejandro Gaitán Charry<sup>4</sup>

### RESUMEN

Los productos ultraprocesados son un reconocido factor de riesgo para el desarrollo de enfermedades crónicas; principal causa de muerte en Colombia. En el país, se han promovido una serie de medidas públicas que buscan reducir la exposición a este tipo de productos que vulneran el bien común que representa la salud de la población. Una de las medidas que adoptó el Congreso de la República de Colombia, recientemente, es el gravamen de los productos comestibles ultraprocesados con un impuesto de hasta el 20%; denominado impuesto saludable. No obstante, la implementación de dicha medida tuvo detractores (con intereses comerciales relacionados con los productos comestibles ultraprocesados) que buscaron interferir en la adopción de la misma. De otro lado, la interferencia de actores económicos en la implementación de políticas públicas de salud, alimentación y nutrición ha sido evidenciada en otros momentos; como la implementación del etiquetado frontal de advertencia. Este trabajo tuvo como objetivo describir las estrategias de oposición a la iniciativa de política pública de impuestos saludables a los ultraprocesados en Colombia. Se encontraron en los diferentes intentos de instalar la política pública de los impuestos saludables, estrategias discursivas e instrumentales para interferir con la implementación de la Ley 2120 de 2021. La ley fue aprobada después del trabajo constante de la sociedad civil y de la academia sin conflictos de interés. Se requieren estudios posteriores para evaluar el impacto de estas medidas de salud pública.

**Palabras clave:** Políticas públicas; impuestos saludables; productos ultraprocesados; interferencia; Actividad política corporativa

<sup>1</sup> Ingeniera de alimentos, Maestra en salud pública. Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud. Bogotá, Colombia. E-mail: paula\_091995@hotmail.com. ORCID 0000-0003-3095-7543

<sup>2</sup> Nutricionista dietista – Master en salud colectiva – PhD en salud pública. Universidad de Antioquia. Medellín, Antioquia, Colombia. E-mail: eliana.perez@udea.edu.co. ORCID 0000-0002-2086-3626

<sup>3</sup> Pos doctorado en Epidemiología Nutricional. PhD. Nutrición y Alimentos. MsC. Nutrición Humana y Nutricionista Dietista. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia. E-mail: gustavo.cediél@udea.edu.co. ORCID 0000-0001-9968-2408

<sup>4</sup> Médico y Cirujano, MSc Nutrición, Doctor en Nutrición y Alimentos. Universidad de Antioquia. Medellín, Antioquia, Colombia. E-mail: diego.gaitan@udea.edu.co. ORCID 0000-0002-1600-3658

## ABSTRACT

Ultra-processed products are recognized as a risk factor for the development of chronic diseases; the main cause of death in Colombia. In the country, a series of public measures have been promoted that seek to reduce exposure to these products that violate the common good that represents the health of the population. One of the measures recently adopted by the Congress of the Republic of Colombia is the taxation of ultra-processed products with a tax of up to 20%; called healthy tax. However, the implementation of this measure had detractors (with commercial interests related to ultra-processed products) who sought to interfere in its adoption. On the other hand, the interference of economic actors in the implementation of public health, food and nutrition policies has been evidenced at other times; such as the implementation in front of package warning labeling. This work aimed to describe the opposition strategies to the public policy initiative of healthy taxes on ultra-processed foods in Colombia. In the different attempts to install the public policy of healthy taxes, discursive and instrumental strategies were found to interfere with the implementation of Law 2120 of 2021. The law was approved after the constant work of civil society and academia without conflicts of interest. Further studies are required to evaluate the impact of these public health measures.

**Keywords:** Public policies; Healthy taxes; Ultra-processed products; Interference; Corporate political activity.

## RESUMO

Os produtos ultraprocessados são reconhecidos como um fator de risco para o desenvolvimento de doenças crônicas; principal causa de morte na Colômbia. No país, têm sido promovidas uma série de medidas públicas que procuram reduzir a exposição a este tipo de produtos que violam o bem comum que representa a saúde da população. Uma das medidas recentemente adotadas pelo Congresso da República da Colômbia é a taxação de produtos comestíveis ultraprocessados com taxa de até 20%; chamado imposto saudável. Contudo, a implementação da referida medida teve detratores (com interesses comerciais relacionados com produtos comestíveis ultraprocessados) que procuraram interferir na sua adoção. Por outro lado, a interferência dos atores econômicos na implementação das políticas de saúde pública, alimentação e nutrição já foi evidenciada em outros momentos; como a implementação de rotulagem de advertência frontal. Este trabalho teve como objetivo descrever as estratégias de oposição à iniciativa de política pública de impostos saudáveis sobre alimentos ultraprocessados na Colômbia. Nas diferentes tentativas de instalação da política pública de tributos saudáveis, foram encontradas estratégias discursivas e instrumentais que interferiram na implementação da Lei 2.120 de 2021. A lei foi aprovada após o constante trabalho da sociedade civil e da academia sem conflitos de interesse. Mais estudos são necessários para avaliar o impacto destas medidas de saúde pública.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Impostos saudáveis; Produtos ultraprocessados; Interferência; Atividade política corporativa

## INTRODUCCIÓN

Según el informe de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) del 2014, **cada año, 600.000 personas mueren en América Latina y el Caribe**, debido a enfermedades relacionadas con la mala alimentación: obesidad, diabetes *mellitus* tipo II, hipertensión arterial y enfermedades cardiovasculares <sup>(1)</sup>. De manera paralela, hay un creciente reconocimiento de que dicho aumento se atribuye en gran medida a una transición de la alimentación tradicional y basada en alimentos naturales hacia patrones alimentarios industrializados asentados en el consumo de productos comestibles ultraprocesados (PCUP); incluidas las bebidas azucaradas ultraprocesadas (BA-UP) <sup>(2)</sup>.

En Colombia, el 81,2% de la población consume BA-UP, el 22,1% lo incluye dentro de su alimentación diaria y el 13,0% de estos los consumen más de una vez al día; lo que evidencia una preocupante exposición al riesgo de enfermedades crónicas (EC). Paralelamente, la prevalencia de sobrepeso y obesidad en adultos de 18 a 64 años ha ido en aumento durante los últimos años <sup>(3)</sup>. Para el año 2017, entre las principales causas de muerte, se encontraban las EC, con un factor de riesgo atribuible a la obesidad y el sobrepeso del 13,0% de mortalidad para diabetes *mellitus* tipo II y del 5,9% de mortalidad para otras enfermedades como las enfermedades isquémicas del corazón (principal causa de muerte) y las enfermedades hipertensivas. Sumado a lo anterior, la mortalidad por EC viene creciendo en el país desde hace varios años. Por ejemplo, las enfermedades isquémicas del corazón pasaron de 50 casos por cada 100 mil habitantes en 2000 a 75 casos por cada 100 mil <sup>(4)</sup>.

De acuerdo con un informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en el 2014, Colombia se encuentra en un rango intermedio superior de prevalencia de obesidad (entre 40,0-59.9%), ubicando el país en un cuarto lugar a nivel de Latinoamérica, después de México, Chile y Ecuador. Adicionalmente, se debe considerar que los costos de las EC para el sistema de salud, las empresas y las personas son cada vez mayores, debido a la muerte prematura y de discapacidad que generan, así como al costo de los tratamientos y la prestación de cuidados para quienes las padecen. Para el período 2006–2015, se calculó que la pérdida

acumulativa del Producto Interno Bruto (PIB) causada por algunas EC (cardiopatías, accidentes cerebrovasculares y diabetes *mellitus* tipo II) fue de 13.540 millones de dólares para el país <sup>(5)</sup>.

Los formuladores de políticas públicas, considerando las experiencias y evidencias acumuladas, han encontrado que el gravamen (“impuestos saludables”) puede cubrir las externalidades negativas del mercado y además se asocian con una disminución al riesgo a la salud relacionados con dicho consumo. Por esta razón, la OMS recomienda un impuesto selectivo del 20,0% como mínimo para desincentivar su consumo y modificar la conducta <sup>(6)</sup>.

En consecuencia, en la Región de las Américas alrededor de 21 Estados Miembros de la OPS/OMS y siete jurisdicciones locales en los Estados Unidos de América, impuestos especiales a nivel nacional sobre las BA-UP son aplicados <sup>(6)</sup>. Asimismo, se han realizado algunos estudios que concluyen que en países donde se implementó esta política, como México, Chile y Barbados, se vio disminuida la venta de estos productos <sup>(7–9)</sup>. En México, la introducción en el año 2014 del impuesto redujo en un 6,0% la compra de bebidas azucaradas, de las familias más pobres que antes ascendía a un 9,0% <sup>(7)</sup>. Asimismo, en Chile, se observó una disminución de por lo menos 24,0% del consumo de bebidas azucaradas, luego de aplicar varias medidas en las que se incluía el impuesto a las BA-UP <sup>(8)</sup>.

En Colombia, a través de propuestas legislativas, el proyecto de ley de un impuesto del 20,0% a BA-UP se ha presentado en reiteradas ocasiones a partir del año 2016. Sin embargo, los promotores del impuesto (sociedad civil y academia), perciben que los intereses de la industria de PCUP (en conflicto con el bien común), han interferido de manera indebida en la adopción del impuesto; como ya se ha evidenciado en otras iniciativas de política pública en salud mediante la llamada actividad política corporativa <sup>(9)</sup>. Recientemente, se han reconocido en detalle los actores alrededor de estas interferencias en las iniciativas de impuesto de BA-UP. Por lo anterior, el objetivo de esta revisión es analizar desde el enfoque ético, político, epistémico y de la salud pública, los principales mecanismos de interferencia que ha utilizado la industria en la línea de tiempo que rodea tres

momentos seleccionados así: Periodo 1 – 2016, Periodo 2 – 2018, Periodo 3 -2020 y Periodo 4 -2023.

## Metodología

Se realizó un análisis documental utilizando los motores de búsqueda de las revistas Pubmed, Scielo y BVS. Los artículos fueron seleccionados con base en el título y el resumen, descartando aquellos que no tenían relación con el tema. Se consideró la información disponible en español e inglés, publicada en el periodo comprendido entre diciembre 2015 a noviembre 2023.

La literatura gris comprendió las minutas del Congreso. El análisis de artículos periodísticos se hizo en páginas *web* de periódicos de incidencia nacional (El Tiempo, El Espectador, La República), revistas de análisis político (Revista Semana) y medios independientes (Liga contra el Silencio).

La información recolectada se clasificó en una matriz de análisis que comprendía los cuatro periodos de tiempo, las estrategias utilizadas por la oposición, los actores que intervinieron y el contexto.

## Resultados

En este acápite, se describen cuatro momentos cruciales en la historia de las estrategias empleadas por la oposición a la iniciativa de política pública de un impuesto saludable en Colombia en el periodo comprendido entre los años 2016 y 2023 (Figura 1).

Figura 1. Estrategias de actividad política corporativa de la industria de alimentos colombiana, en contra de la iniciativa de política pública de impuestos saludables 2016- 2023



Fuente: elaboración de los autores a partir del análisis documental.

### Periodo 1 – 2016 a 2018: Primera presentación de la iniciativa de impuestos saludables ante el Congreso colombiano

En marzo del año 2016, el Ministro de Salud y Protección Social, Alejandro Gaviria Uribe, presentó por primera vez la iniciativa de la creación de un impuesto a las BA-UP con el fin de desincentivar su consumo en la población. En su momento, se justificó la creación del impuesto con la necesidad de generar ingresos fiscales que contribuyeran a la financiación de los gastos a las enfermedades causadas por el consumo de BA-UP (externalidades negativas)<sup>(10)</sup>. La propuesta del impuesto contempló una tarifa de 300 pesos (20%) por litro, gravando bebidas gaseosas, a base de malta, de tipo té o café, a base de fruta en cualquier concentración, jugos o néctar de frutas, bebidas energizantes, deportivas, aguas endulzadas y polvos que sirvan como base para preparar bebidas, nacionales o importadas <sup>(10)</sup>.

Detrás de esta iniciativa se encontraban 37 organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil junto a expertos de salud como la Asociación Colombiana de Sociedades Científicas (ACSC), la Academia Nacional de Medicina,

la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud (Gestarsalud) y la Asociación Colombiana de Endocrinología (ACE), investigadores y educadores de universidades nacionales; quienes crearon la Alianza por la Salud Alimentaria, financiada por Bloomberg Philanthropies e iniciaron un trabajo de visibilización hasta lograr el apoyo del Ministro de Salud y Protección Social <sup>(11)</sup>.

La propuesta buscaba incluir en una amplia reforma fiscal respaldada por el presidente Juan Manuel Santos y el ministro de Hacienda y Crédito Público, Mauricio Cárdenas Santamaria. El proyecto se descartó durante el primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, por lo que no se incluyó en el paquete de reforma tributaria entregado al Congreso de la República el día 5 de diciembre de 2016<sup>(12)</sup>.

La discusión giró en torno al impacto que tendría en la población pobre, el aumento del desempleo y la violación del derecho de decisión de los individuos a consumir este tipo de productos. Por otra parte, como una medida para anticiparse a la posible regulación, las empresas de bebidas no alcohólicas (Postobón, Pepsi Co, Coca Cola, Coca Cola - FEMSA, Bavaria, Red Bull, AJE y Monster Energy), lideradas por la Cámara de la Industria de Bebidas de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), firmaron un acuerdo de autorregulación en el que se comprometieron a: “A junio de 2017, implementar un rotulado frontal en las bebidas para dar mayor información al consumidor, no dirigir publicidad a niños y niñas menores de 12 años, promover los estilos de vida activos y saludables, innovar y ampliar los portafolios de productos, y no comercializar bebidas azucaradas en colegios y escuelas del país, [...] con el propósito de influenciar de manera positiva en los hábitos de consumo de los colombianos” <sup>(13)</sup>.

Además de la adquisición de este compromiso, durante este periodo de tiempo, la industria se valió de distintas estrategias de APC en contra de las formas de visibilización de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Por ejemplo, la refresquera Postobón, interpuso una demanda ante la Agencia de Protección al Consumidor del gobierno, la Superintendencia de Industria y Comercio (Superindustria), en la que aseguraba que el uso de anuncios televisivos en los que se utilizaba como unidad de medida una cucharadita (aproximadamente 5 mililitros o

gramos) era imprecisa y sugería injustamente que todas las bebidas azucaradas eran dañinas para la salud, logrando con esta explicación que el comercial fuera retirado de la televisión nacional luego de dos semanas de encontrarse al aire <sup>(14)</sup>.

De igual manera, en este tiempo se hizo una presión indebida (coerción o coacción) sobre distintos medios de comunicación independientes o locales, que buscaron apoyar esta iniciativa. Por otra parte, los promotores de la iniciativa fueron víctimas de acoso y amenazas, las cuales incluyeron persecución a miembros del equipo, afectaciones a la red de *internet* de las oficinas, interferencia a teléfonos de líderes, entre otras <sup>(14)</sup>.

### **Periodo 2 – 2018 a 2020: Establecimiento de un impuesto multifásico a las bebidas azucaradas ultraprocesadas en Colombia**

A finales del 2018, el Congreso instaurado en julio del mismo año realizó modificaciones a la Ley de Financiamiento, en la cual se derogó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) monofásico a las BA-UP, debido a que este tipo de impuesto solo obligaba a pagar durante una de las fases de producción. Lo que significaba que, si se pagaba un monto adicional durante las primeras etapas del proceso de producción, ya no se debía pagar más en el producto final; de esta manera se impuso a la industria de BA-UP un IVA multifásico, donde se obligaba a pagar en cada etapa de producción una recaudación fiscal <sup>(15)</sup>. Aunque la medida elevó el precio de las BA-UP un 8,0% no llevó el aumento del precio a un 20,0%; como lo recomienda la OMS.

Esta medida no estuvo orientada a desincentivar el consumo, sino a una recaudación fiscal. Ante esto, distintos proveedores, mayoristas y distribuidores de BA-UP asumieron el costo. Si bien con el impuesto se lograron recaudar \$910.000 millones de pesos y se cumplió con el monto requerido en la Ley de Financiamiento, esta medida tributaria no llegó a afectar de forma significativa el precio final de las BA-UP <sup>(15)</sup>. Probablemente, como no se contaba con un impuesto al consumo específico que aumentara el precio de venta final de estas bebidas, esta inclusión en el IVA no desincentivó el consumo de estos productos; por lo que la industria no



activó su maquinaria política para hacer *lobby* o cabildeo ante la iniciativa, ya que el cambio a IVA multifásico no le representó pérdidas significativas debido a la inelasticidad de la demanda de sus productos <sup>(12)</sup>.

Sin embargo, en esta ocasión, continuaron las estrategias de APC para influir en la cancelación del impuesto a las BA-UP. Así, se utilizaron estrategias discursivas de pánico económico movilizadas a través de campañas publicitarias en las que distintos representantes de la industria alimentaria expresaban la posibilidad de abandonar el país por la quiebra de sus empresas <sup>(16)</sup>, debido al riesgo que este tipo de impuestos le generaba a los pequeños tenderos. Asimismo, se agudizó el apoyo a la inversión en institutos de investigación que hablara en favor de sus productos <sup>(17)</sup>. Por último, en este periodo, se evidenció el papel de la industria alimentaria en política, a partir de la financiación de campañas en la mayoría de partidos, de manera que contaban con *“el apoyo del presidente Iván Duque Márquez, perteneciente a un partido político de extrema derecha y la de Jorge Enrique Robledo Castillo, vocero de un partido político de Izquierda”* <sup>(18)</sup>.

### **Periodo 3 -2020 al 2022: Incidencia en políticas de salud pública de la industria de alimentos colombiana**

Durante el mes de julio del año 2020, un grupo de congresistas que integraban la Mesa Parlamentaria por la Salud, liderada por el médico y senador Juan Luis Castro Córdoba, del partido político Alianza Verde y los senadores Armando Benedetti Villaneda, Katherine Miranda Peña y David Racero Mayorca, presentaron nuevamente la iniciativa de gravar con el 20,0% las BA-UP para *“recaudar cerca de 2,5 billones de pesos colombianos que irían directo a financiar las necesidades y el déficit del sector salud que, con el coronavirus, se incrementaron de manera imprevista”* <sup>(19)</sup>.

La propuesta no logró la aprobación en el Congreso, dado que 26 de 30 congresistas pertenecientes a la Comisión III de la Cámara de Representantes se declararon impedidos para votar, lo que hizo que dicha propuesta se hundiera <sup>(20)</sup>. Paralelamente, para el año 2021 se propuso la aplicación de una tarifa de forma

gradual por tres años a las bebidas endulzadas, donde en el 2022 se pagaría un valor de 15,0%, en el 2023 un 20,0% y para el 2024 un 25,0%.

Cabe destacar que, en este periodo se identificó otra estrategia de APC denominada “*puertas giratorias*”, esta es una metáfora utilizada para describir como una persona que ocupa un alto cargo público se marcha a trabajar en la empresa privada (o viceversa) obteniendo beneficios por su anterior ocupación. Bajo esta estrategia de APC, durante el mandato presidencial de Iván Duque Márquez, once altos funcionarios provenían de la industria de alimentos, entre ellos: Santiago Durán Otero, ex-director de la Cámara de Bebidas de la ANDI, pasó al alto gobierno después de defender intereses de la industria de BA-UP; María Paula Correa Fernández del partido del centro democrático, antes de ser secretaria privada de la presidencia ocupó la dirección para América Latina de Concordia, una organización cuyo objetivo es fomentar alianzas público-privadas; Ricardo Lozano Picón era Director General del Centro Nacional de Agua de la ANDI, por último, algunos funcionarios de la presidencia asistían a reuniones privadas de la industria de alimentos, como fue el caso del Ministro de Salud, Juan Pablo Uribe Restrepo, quien acudió a eventos privados realizados por la Cámara de Bebidas de la ANDI <sup>(21)</sup>.

Para algunos, este fenómeno de “puertas giratorias” puede implicar conflictos de interés en la toma de decisiones en políticas públicas y especialmente en políticas de salud pública <sup>(22)</sup>.

En este periodo, fue frecuente escuchar que los congresistas que reciben apoyos económicos durante sus campañas políticas, den argumentos en contra de políticas públicas como la de los impuestos saludables. De hecho, algunos congresistas juzgan como “*matoneo legislativo*” el trabajo de la sociedad civil como fue el caso de Henry Fernando Correal Herrera, Jennifer Kristin Arias Falla, Jairo Cristancho Tarache, entre otros congresistas, quienes se opusieron y dilataron debates en los que temas de salud, salud pública y nutrición salieron al ruedo <sup>(23)</sup>.

Este lapso de tiempo cierra con las elecciones de la rama legislativa y ejecutiva, durante las cuales el gobierno cambia a lo que se autodenomina un gobierno de izquierda progresista.

#### Periodo 4: 2022 – 2023 Un nuevo gobierno

La propuesta de impuestos saludables son retomados en el gobierno del presidente Gustavo Petro Urrego, que inició su mandato en el año 2022, proponiendo una reforma tributaria que gravaría *“los productos comestibles ultraprocesados que se les haya adicionado azúcares, sal/sodio y/o grasas y su contenido superen los 300 mg/100 g y 10,0% del total de energía proveniente de azúcares libres y grasas saturadas”*, se advierte además que este impuesto sería progresivo, de manera que para el 2023 sería del 10,0%, en el 2024 de 15,0% y del 20,0% en el 2025 <sup>(24)</sup>.

Siendo uno de los avances y logros del gobierno nacional, para incentivar hábitos saludables en la población colombiana y desincentivar de manera más eficaz el consumo de comestibles y bebidas ultra processadas <sup>(25)</sup>.

Durante el año 2023 la medida tuvo varios tropiezos en las ramas ejecutiva y legislativa, luego de que la oposición representada por grupos de interés comercial, los cuales solicitaron una revisión de constitucionalidad demandando que: el impuesto presentaba vicios en el procedimiento, no respetaba el principio de igualdad al afectar desproporcionadamente a personas de bajos ingresos y violaba los principios de libertad económica y libre competencia al afectar desproporcionadamente a los pequeños productores<sup>(26)</sup>.

A lo que la Corte Constitucional a través de la sentencia C-435/23 (octubre 25) declaro la exequibilidad del artículo 54 de la ley 2277 de 2022 tras establecer que no se configuró un vicio en la conformación de la comisión de conciliación dentro del trámite legislativo y que la tarifa del impuesto a las bebidas ultraprocesadas azucaradas no transgrede los principios de igualdad, libertad económica o libre competencia. A través de esta sentencia, se protege la medida de demandas futuros y retrasos en su implementación<sup>(27)</sup>.

Por lo que a partir del primero de noviembre 2023 entra en rigor el impuesto saludable, acto que fue celebrado por Organizaciones de la Sociedad Civil, colectivos y la Red Académica por el Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas, debido a que es el resultado de mas de siete años de trabajos de

visibilización y concientización del problema latente relacionado al consumo de estos productos<sup>(26,28,29)</sup>.

## Discusión

En el mundo, la prevalencia de las Enfermedades Crónicas (EC) se está acelerando especialmente en países de bajos y medianos ingresos<sup>(30)</sup>. La alimentación insalubre tiene relación directa con este aumento de las EC y principalmente la dieta basada en PCUP, se ha constituido en un determinante social de la salud de distintos grupos humanos<sup>(31)</sup>. En este sentido, existe evidencias científicas acumulativa de la asociación entre el consumo de los PCUP y el riesgo de condiciones crónicas como el sobrepeso, la obesidad, la diabetes tipo II, la hipertensión arterial, las enfermedades cardiovasculares y varios tipos de cánceres<sup>(32-35)</sup>.

Además de los efectos directos sobre la salud humana, es importante anotar como el fomento de PCUP está relacionado con el deterioro del medio ambiente, por el aumento de emisiones de gases efecto invernadero durante el proceso de producción y distribución; asimismo, por la contaminación oceánica con sus envases de plástico o metal, y con la afectación en la huella hídrica y ecológica planetaria<sup>(36)</sup>.

Ante el complejo panorama del crecimiento de las EC a nivel mundial, los organismos multilaterales y los gobiernos de los distintos países, intentan repensar las intervenciones globales de salud pública, dado que no se logra dar respuesta eficiente para su eliminación<sup>(37)</sup>. De hecho, existen diversos asuntos teóricos y metodológicos, que, hoy por hoy, se están cuestionando en diferentes ámbitos, para poder comprender, porque no se erradican en el mundo “*enfermedades evitables*” como las antes mencionadas. Recientemente, nuevas perspectivas teóricas están suministrando elementos para avanzar en comprensiones de fenómenos complejos de salud pública como las EC y, en esta área, la perspectiva de los determinantes comerciales de la salud facilita explicaciones para el entendimiento de la relación entre el consumo de una dieta insalubre, con regímenes alimentarios corporativos controlados por corporaciones transnacionales y grupos empresariales de alto poder económico en diferentes regiones del planeta<sup>(38)</sup>.

Los determinantes comerciales de la salud: “un campo sinérgico y multidisciplinario que aborda los impulsores y canales a través de los cuales las corporaciones propagan la pandemia de EC” <sup>(38)</sup>, lo cual se hace a través del aumento a la exposición de factores de riesgo entre los cuales está el consumo de PCUP <sup>(38)</sup>. Lo anterior, se realiza mediante distintas estrategias que en conjunto se han denominado como Actividad Política Corporativa (APC): control de información y evidencias científicas, manipulación de líderes de opinión para el posicionamiento de sus productos, divulgación de argumentos económicos que generan pánico en las regiones, instauración de acciones legales en contra de defensores de derechos humanos y, como se evidencia en el presente documento, la interferencia directa en políticas de salud pública como la aprobación de un impuestos saludables en el país.

Así las cosas, en Colombia, los impuestos saludables han sido implementados (como lo sugieren los organismos multilaterales), a pesar se evidencian acciones de APC. Para agravar este panorama, recientemente se ha comprobado que la APC de la industria de alimentos colombiana, también ha derivado en el fallo de otras iniciativas de política pública, como la implementación. Derivado de este análisis, se puede afirmar que en el territorio nacional en el periodo comprendido entre los años 2016 y la actualidad, ha sido evidente la interferencia de la industria alimentaria y la proximidad de sus actores con los gobiernos, por lo que se han debilitado y retrasado esfuerzos para desarrollar e implementar políticas de salud pública que podrían mejorar los entornos alimentarios de los colombianos, por lo que es urgente fomentar mecanismos para prevenir y gestionar la interferencia de los distintos actores de la industria alimentaria en espacios de política pública <sup>(39)</sup>.

Es importante mencionar que el objetivo del proyecto de reforma tributaria para la justicia social y la equidad es la disminución de la inequidad y de la pobreza; dicho objetivo se logra con la implementación de una reforma que, en su conjunto, impacte indicadores como el coeficiente de GINI y los indicadores de pobreza monetaria y pobreza extrema; tal como está planteado en el documento de exposición de motivos del proyecto de reforma tributaria <sup>(40)</sup>. Lo anterior, podría mejorar las condiciones de vida de las personas y, por lo tanto, impactar de manera positiva la salud de los individuos y las poblaciones. También es necesario recalcar

que los impuestos saludables a los PCUP tienen como objetivos disminuir la exposición a los factores de riesgo para enfermedades crónicas y corregir las externalidades negativas del mercado. Por lo tanto, las estrategias de pánico económico no parecen tener asidero en el marco de una reforma actualmente propuesta.

En el marco de los derechos humanos del Plan de Gobierno actual y de la función del Estado, el ejecutivo y el legislativo tomaron la decisión en torno al bien común que representa la salud de las poblaciones y la preservación del medioambiente. Bajo esta perspectiva, la iniciativa de los impuestos saludables ha contado con el apoyo de diferentes actores sociales.

En una nota reciente en el diario *"The Guardian"* menciona: "Los países de todo el mundo han estado implementando impuestos a la salud, por ejemplo, gravando el tabaco o las bebidas azucaradas, pero pocos los han extendido a los alimentos procesados", dijo Franco Sassi, profesor de economía y política sanitaria internacional en la Escuela de Negocios del Imperial College de Londres. "El modelo de Colombia es más expansivo que lo que hemos visto antes y podría servir de ejemplo para otros países" <sup>(41)</sup>.

La ley pretende desincentivar el consumo de los productos ultraprocesados en el país. Se espera que la destinación del recaudo pueda direccionarse en favorecer la presencia de alimentos naturales y el universo culinario que identifica cada territorialidad. La combinación de esta ley con la aplicación del etiquetado frontal de advertencia, y otras que están pendientes como la regulación de la publicidad de estos productos son medidas que pueden favorecer la salud de la población y lograr las metas de la Organización Mundial de Salud de reducir las EC.

### **Consideraciones finales**

La implementación de medidas de salud pública que busquen disminuir los factores de riesgo asociados con enfermedades crónicas (EC) es una necesidad en Colombia <sup>(42)</sup>; uno de los factores de riesgo que se busca controlar es el consumo de productos y bebidas ultraprocesadas (PCUP), debido a que la evidencia epidemiológica los relaciona como factor causal para el desarrollo de sobrepeso y

obesidad, diabetes *mellitus* tipo II, hipertensión arterial, enfermedad renal crónica; entre otros<sup>(43)</sup>. Las prevalencias de las enfermedades anteriormente mencionadas se encuentran en aumento en el país y, por lo tanto, es necesario implementar una serie de medidas públicas que, en su conjunto, disminuyan la exposición a los factores de riesgo para su desarrollo; entre ésta el consumo de PCUP.

Una de las medidas a implementar son los impuestos saludables, con los cuales se pretende disminuir el consumo en la población y cubrir las externalidades negativas que representan los PCUP para el sistema de salud; según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la implementación de impuestos a los PCUP ha mostrado efectividad en varios países <sup>(44)</sup>. En Colombia, durante la Reforma Tributaria del 2022, el Congreso de la República adoptó los impuestos saludables. Asunto que dejó en firme la Corte Constitucional, en consideración buscan proteger el bien común que representa la salud de la población. No obstante, la iniciativa enfrentó la interferencia de detractores (con intereses comerciales relacionados con los productos comestibles ultraprocesados); mediante el uso de estrategias reconocidas como actividad política corporativa (APC).

Dichas estrategias interfieren en favor de los intereses comerciales; similar a como se evidenció durante el debate de estrategias de etiquetado frontal de advertencia en el país <sup>(22)</sup>. El reconocimiento de dichas formas de generar obstáculos es una prioridad, debido a que es necesario que el Estado implemente políticas públicas en favor del bien común (que representa la salud de la población) mitigando el riesgo de que las mismas sean interferidas por intereses comerciales individuales <sup>(1)</sup>.

## REFERÊNCIAS

1. Organización Panamericana de la Salud. Preventing and Managing Conflicts of Interest in Country-Level Nutrition Programs: A Roadmap for Implementing [Internet]. 2021 [cited 2023 Nov 28]. Available from: <https://www.paho.org/en/events/preventing-and-managing-conflicts-interest-country-level-nutrition-programs-roadmap>
2. Backholer K, Sarink D, Beauchamp A, Keating C, Loh V, Ball K, et al. The impact of a tax on sugar-sweetened beverages according to socio-economic position: a systematic review of the evidence. *Public Health Nutr* [Internet]. 2016 Dec 1 [cited 2023 Nov 28];19(17):3070–84. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27182835/>
3. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS, Instituto Nacional de Salud - INS, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Encuesta Nacional De La Situación Nutricional-ENSIN 2015. 2015.
4. Secretaria de salud. Causas Mortalidad | SALUDATA [Internet]. [cited 2023 Nov 28]. Available from: <https://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/demografia/causasmortalidad/>
5. Organización Panamericana de la Salud. El uso eficaz de impuestos a las bebidas azucaradas podría disminuir su consumo [Internet]. 2021 [cited 2023 Nov 29]. Available from: <https://www.paho.org/es/noticias/10-5-2021-uso-eficaz-impuestos-bebidas-azucaradas-podria-disminuir-su-consumo-segun>
6. Organización panamericana para la salud. La tributación de las bebidas azucaradas en la Región de las Américas [Internet]. 2021 [cited 2023 Nov 29]. Available from: [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53562/9789275323007\\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53562/9789275323007_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
7. Colchero MA, Molina M, Guerrero-López CM. After Mexico Implemented a Tax, Purchases of Sugar-Sweetened Beverages Decreased and Water Increased: Difference by Place of Residence, Household Composition, and Income Level. *J Nutr* [Internet]. 2017 Aug 1 [cited 2023 Nov 29];147(8):1552–7. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28615377/>
8. Taillie LS, Bercholz M, Popkin B, Reyes M, Colchero MA, Corvalán C. Changes in food purchases after the Chilean policies on food labelling, marketing, and sales in schools: a before and after study. *Lancet Planet Health* [Internet]. 2021 Aug 1 [cited 2023 Nov 29];5(8):e526–33. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34390670/>
9. León Torres DC, Rodríguez A, Diana L, Peralta G. Impuesto a las bebidas azucaradas: una idea a favor de la salud pública. *Dejusticia Bogotá*; 2021.
10. Ministerio de Hacienda. Exposición de motivos del proyecto de ley “por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.” 2016.
11. Sandoval MY. Impuestos saludables y salud pública. In: *Educación Consumidores*. 2017.



12. Rodríguez Llach A. Ese tal impuesto a las bebidas azucaradas NO existe. *Dejusticia* [Internet]. 2019 [cited 2023 Nov 29]; Available from: <https://www.dejusticia.org/column/es-e-tal-impuesto-a-las-bebidas-azucaradas-no-existe/>
13. Cámara de la industria de bebidas. Industria de bebidas no alcohólicas firma compromisos de autorregulación responsable. 2016.
14. Jacobs A, Richtel M. 'Nos silenciaron': La lucha en Colombia por gravar las bebidas azucaradas -. *The New York Times* [Internet]. 2017 [cited 2023 Nov 29]; Available from: <https://www.nytimes.com/es/2017/11/13/espanol/america-latina/colombia-impuesto-bebidas-azucaradas-obesidad.html>
15. Cigüenza N. Conozca cómo pasa del IVA monofásico al plurifásico en gaseosas y cervezas. *La república* [Internet]. 2018 [cited 2023 Nov 29]; Available from: <https://www.larepublica.co/especials/contexto-de-la-ley-de-financiamiento/conozca-como-pasar-del-iva-monofasico-al-plurifasico-en-bebidas-azucaradas-y-cervezas-2797303>
16. Jiménez Ospina A, Narváez Olaya AM. Coca-Cola, ¿qué hay detrás de tus advertencias? *EL ESPECTADOR* [Internet]. 2018 [cited 2023 Nov 29]; Available from: <https://www.elespectador.com/colombia-20/analistas/coca-cola-que-hay-detras-de-tus-advertencias-article/>
17. Bernal DR, Bernal NM. Derecho al consumo informado: el caso de las bebidas azucaradas en Colombia. *Repertorio de medicina y cirugía* [Internet]. 2020 [cited 2023 Nov 29]; 29(2). Available from: <https://revistas.fucsalud.edu.co/index.php/repertorio/article/view/967/1177>
18. La liga contra el silencio. El 'agridulce' imperio del lobby en el Congreso de Colombia. *Liga Contra el Silencio* [Internet]. 2018 [cited 2023 Nov 29]; Available from: <https://ligacontraelsilencio.com/2018/08/23/el-agridulce-imperio-del-lobby-en-el-congreso-de-colombia/>
19. Sección de economía. Impuesto a bebidas azucaradas, radicado de nuevo en el Congreso en Colombia. *Revista semana* [Internet]. 2020 [cited 2023 Nov 29]; Available from: <https://www.semana.com/economia/articulo/impuesto-a-bebidas-azucaradas-radicado-de-nuevo-en-el-congreso-en-colombia/690653/>
20. Redacción de economía y negocios. Reforma tributaria: impuesto a las bebidas azucaradas. *El Tiempo* [Internet]. 2021 [cited 2023 Nov 29]; Available from: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/reforma-tributaria-impuesto-a-las-bebidas-azucaradas-616295>
21. La Liga Contra el Silencio. 070. 2019 [cited 2023 Nov 29]. El dulce y ultraprocesado círculo que rodea a Iván Duque. Available from: <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/el-dulce-y-ultraprocesado-circulo-que-rodea-a-ivan-duque/>

22. Mialon M, Charry DAG, Cediel G, Crosbie E, Scagliusi FB, Tamayo EMP. 'I had never seen so many lobbyists': food industry political practices during the development of a new nutrition front-of-pack labelling system in Colombia. *Public Health Nutr* [Internet]. 2021 Jun 1 [cited 2023 Nov 29];24(9):2737–45. Available from: <https://www.cambridge.org/core/journals/public-health-nutrition/article/i-had-never-seen-so-many-lobbyists-food-industry-political-practices-during-the-development-of-a-new-nutrition-frontofpack-labelling-system-in-colombia/FF74104CE217DBE153224FF3E86B017C>
23. Narváez AM. "Matoneo legislativo" por amor a Samuel\*. *El Espectador* [Internet]. 2019 [cited 2023 Nov 29]; Available from: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/columnista-invitada/matoneo-legislativo-por-amor-a-samuel-column-869220/>
24. Mercado LM. Reforma tributaria: la lista de alimentos que tendrían impuestos. *La W radio- Economía* [Internet]. 2022 [cited 2023 Nov 29]; Available from: <https://www.wradio.com.co/2022/10/04/reforma-tributaria-la-lista-de-alimentos-que-tendrian-impuestos/>
25. EY – Colombia. EY- Colombia. 2023 [cited 2023 Nov 29]. Nuevos impuestos saludables: Todo lo que debes saber en Colombia. Available from: [https://www.ey.com/es\\_co/tax/global-compliance-reporting/nuevos-impuestos-saludables-colombia](https://www.ey.com/es_co/tax/global-compliance-reporting/nuevos-impuestos-saludables-colombia)
26. Zambrano L. El impuesto a las bebidas ultraprocesadas es constitucional: ¿Qué argumentó la Corte? -. *Dejusticia* [Internet]. 2023 [cited 2023 Nov 29]; Available from: <https://www.dejusticia.org/el-impuesto-a-las-bebidas-ultraprocesadas-es-constitucional-que-argumento-la-corte/>
27. Corte Constitucional. SENTENCIA C-435/23 (octubre 25) [Internet]. 2023 [cited 2023 Nov 29]. Available from: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30050215>
28. Dulce Veneno. Corte Constitucional respaldó impuestos saludables [Internet]. 2023 [cited 2023 Nov 29]. Available from: <https://eldulceveneno.org/2023/11/07/corte-constitucional-respaldo-impuestos-saludables/>
29. CAJAR. El Cajar celebra la decisión de la Corte Constitucional que declara constitucional los impuestos saludables en Colombia - CAJAR [Internet]. 2023 [cited 2023 Nov 29]. Available from: <https://www.colectivodeabogados.org/el-cajar-celebra-la-decision-de-la-corte-constitucional-que-declara-constitucional-los-impuestos-saludables-en-colombia/>
30. VizHub - GBD Compare [Internet]. [cited 2023 Nov 29]. Available from: <https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>
31. Berón C, Toledo C, Köncke F, Klaczko I, Carriquiry A, Cediel G, et al. Productos procesados y ultraprocesados y su relación con la calidad de la dieta en niños. *Rev Panam Salud Publica*;46, jul 2022 [Internet]. 2022 [cited 2023 Nov 29];46. Available from: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/56141>

32. Hall KD, Ayuketah A, Brychta R, Cai H, Cassimatis T, Chen KY, et al. Erratum: Ultra-Processed Diets Cause Excess Calorie Intake and Weight Gain: An Inpatient Randomized Controlled Trial of Ad Libitum Food Intake (Cell Metabolism (2019) 30(1) (67–77.e3), (S1550413119302487), (10.1016/j.cmet.2019.05.008)). Cell Metab [Internet]. 2019 Jul 2 [cited 2023 Nov 29];30(1):226. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31105044/>
33. Srour B, Fezeu LK, Kesse-Guyot E, Allès B, Debras C, Druesne-Pecollo N, et al. Ultraprocessed Food Consumption and Risk of Type 2 Diabetes Among Participants of the NutriNet-Santé Prospective Cohort. JAMA Intern Med [Internet]. 2020 Feb 1 [cited 2023 Nov 29];180(2):283–91. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31841598/>
34. Fiolet T, Srour B, Sellem L, Kesse-Guyot E, Allès B, Méjean C, et al. Consumption of ultra-processed foods and cancer risk: results from NutriNet-Santé prospective cohort. BMJ [Internet]. 2018 [cited 2023 Nov 29];360. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29444771/>
35. Schnabel L, Kesse-Guyot E, Allès B, Touvier M, Srour B, Hercberg S, et al. Association Between Ultraprocessed Food Consumption and Risk of Mortality Among Middle-aged Adults in France. JAMA Intern Med [Internet]. 2019 Apr 1 [cited 2023 Nov 29];179(4):490–8. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30742202/>
36. da Silva JT, Garzillo JMF, Rauber F, Kluczkovski A, Rivera XS, da Cruz GL, et al. Greenhouse gas emissions, water footprint, and ecological footprint of food purchases according to their degree of processing in Brazilian metropolitan areas: a time-series study from 1987 to 2018. Lancet Planet Health [Internet]. 2021 Nov 1 [cited 2023 Nov 29];5(11):e775–85. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34774121/>
37. Organización Mundial de la Salud. La OMS recibe nuevas recomendaciones para frenar el flagelo mortal de las enfermedades no transmisibles [Internet]. 2019 [cited 2023 Nov 29]. Available from: <https://www.who.int/es/news/item/10-12-2019-who-gets-new-advice-on-curbing-deadly-noncommunicable-diseases>
38. Gilmore AB, Fabbri A, Baum F, Bertscher A, Bondy K, Chang HJ, et al. Defining and conceptualising the commercial determinants of health. The Lancet [Internet]. 2023 Apr 8 [cited 2023 Nov 29];401(10383):1194–213. Available from: <http://www.thelancet.com/article/S0140673623000132/fulltext>
39. Mialon M, Gaitan Charry DA, Cediell G, Crosbie E, Baeza Scagliusi F, Pérez Tamayo EM. “the architecture of the state was transformed in favour of the interests of companies”: Corporate political activity of the food industry in Colombia. Global Health [Internet]. 2020 Oct 12 [cited 2023 Nov 29];16(1):1–16. Available from: <https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12992-020-00631-x>

40. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social Exposición de motivos. 2022.
41. Strzyżyńska W. Global development The Guardian. 2023 [cited 2023 Nov 29]. Colombia passes ambitious 'junk food law' to tackle lifestyle diseases. Available from: <https://www.theguardian.com/global-development/2023/nov/10/colombia-junk-food-tax-improve-health-acc?s=03>
42. The Lancet: Latest global disease estimates reveal perfect storm of rising chronic diseases and public health failures fuelling COVID-19 pandemic | The Institute for Health Metrics and Evaluation [Internet]. [cited 2023 Nov 29]. Available from: <https://www.healthdata.org/news-events/newsroom/news-releases/lancet-latest-global-disease-estimates-reveal-perfect-storm>
43. Studdert DM, Flanders J, Mello MM. Searching for public health law's sweet spot: The regulation of sugar-sweetened beverages. *PLoS Med.* 2015 Jul 1;12(7).
44. Backholer K, Sarink D, Beauchamp A, Keating C, Loh V, Ball K, et al. The impact of a tax on sugar-sweetened beverages according to socio-economic position: a systematic review of the evidence. *Public Health Nutr* [Internet]. 2016 Dec 1 [cited 2023 Nov 29];19(17):3070–84. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27182835/>.