

UNIVERSIDAD DE SAN MARTIN DE PORRES

FACULTAD DE DERECHO



**“DERECHO DE ELECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES
MEDIANTE LAS DECLARACIONES DE LOS
PROVEEDORES DE ALIMENTOS ENVASADOS
DESTINADOS AL CONSUMO HUMANO”**

Tesis para optar el Título Profesional de Abogado

AUTOR

CLOTILDE ESTELA SÁNCHEZ ESPINOZA

ASESOR

Dr. ROMMEL GUSTAVO MOTTA ARCE

LIMA – PERÚ

2015

DEDICATORIA

A mi pequeño Sebastián, por haberle privado, desalmadamente y a mi pesar, de mis brazos y todas mis atenciones.

INDICE

INDICE	3
LISTA DE FIGURAS	8
INTRODUCCIÓN	10
PRIMER CAPÍTULO	22
MARCO CONCEPTUAL	
1. Derecho del consumidor	22
2. Relación de consumo	26
3. Definición de consumidor	28
4. Derecho a la información	36
5. Definición de proveedor	38
6. Asimetría informativa	39
7. Idoneidad de productos y servicios.....	41
8. Derecho de elección	44
9. Salud y seguridad	47
10. Principios en defensa de los consumidores.....	48
10.1 Principio de soberanía del consumidor.....	49
10.2 Principio pro consumidor	50
10.3 Principio de transparencia.....	51
10.4 Principio de corrección de la asimetría.....	51
10.5 Principio de buena fe	53
10.6 Principio de protección mínima	54
10.7 Principio pro asociativo.....	55
10.8 Principio de primacía de la realidad.....	56

SEGUNDO CAPÍTULO	57
EL DERECHO ALIMENTARIO PERUANO	
1. La seguridad alimentaria.....	59
1.1 Marco normativo	62
1.1.1 Ley de seguridad alimentaria y nutricional	62
1.1.2 Estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional	63
2. La soberanía alimentaria.....	70
3. Dimensiones del derecho a la alimentación.....	74
4. Elementos del derecho a la alimentación.....	75
5. Obligaciones de los Estados sobre la alimentación	77
6. Directrices voluntarias para un derecho a la alimentación.....	79
7. Importancia de las directrices voluntarias	81
8. Situación del hambre en el mundo	82
TERCER CAPÍTULO	85
DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN MATERIA DE ALIMENTOS	
1. Derecho a la inocuidad alimentaria.....	86
1.1 Principios de la inocuidad alimentaria.....	94
1.2 Autoridades peruanas en la inocuidad	96
1.2.1 Servicio Nacional de Sanidad Agraria.	96
1.2.2 Dirección General de Salud Ambiental	97
1.2.3 Instituto Tecnológico Pesquero del Perú	99
1.2.4 Municipalidades.....	100
1.2.5 Indecopi.....	100
1.2.6 Comisión multisectorial permanente de inocuidad alimentaria	101
1.3 Autoridad Internacional en la inocuidad de los alimentos.....	103
1.3.1 La Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius	103

1.3.1.1 Principales directrices del Codex Alimentarius	105
1.4 La inocuidad y las enfermedades de transmisión alimentaria	109
2. Derecho a alimentos de calidad	112
2.1 Tipos de calidad en los alimentos	114
2.2 El Sistema Nacional de Calidad	118
2.2.1 El Instituto Nacional de Calidad	119
2.3 Principales Normas Técnicas Peruanas sobre los alimentos	122
3. Derecho a alimentos debidamente etiquetados	124
3.1 Definición y contenido del etiquetado.....	131
3.2 El Codex Alimentarius y el etiquetado obligatorio	135
3.3 Publicidad en envase y rotulado	136
3.3.1 Ley de promoción de la alimentación saludable	141
3.3.2 Reglamento de los parámetros en alimentos procesados	143
4. Derecho de información sobre alimentos modificados	145
5. Derecho a la información complementaria	145
6. Derecho a alimentos orgánicos certificados	146
6.1 Beneficios de los alimentos orgánicos	150
7. Derecho de información sobre el contenido de grasas trans.....	151
8. Derecho de información de componentes transgénicos	152
8.1 El procedimiento de transgénesis	155
8.2 Información relevante: Res. 0936-2010/SC2-INDECOPI.....	158
8.3 El principio precautorio	161
CUARTO CAPÍTULO	164
DECLARACIONES DE LOS PROVEEDORES DE ALIMENTOS ENVASADOS DESTINADOS AL CONSUMO HUMANO	
1. Declaración de propiedades saludables	164
2. Declaración de propiedades nutricionales	164

3. Declaración comparativa de nutrientes	165
4. Declaración de no adición.....	165
5. Declaración de propiedades funcionales	166
6. Declaración de reducción de riesgo de enfermedad	167
7. Declaración de ácidos grasos trans.....	168
8. Declaración relativa a la zona de producción.....	168
9. Declaración de productos orgánicos.....	169
10. Declaración de productos ecológicos	170
11. Declaración de productos integrales.....	170
12. Declaración de productos <i>diets o lights</i>	170
13. Declaración de organismos genéticamente modificados.....	171
14. Declaración de alérgenos	171
15. Declaración de alimentos con radiaciones ionizantes.....	171
16. Declaración de cantidades diarias orientativas	172
17. Declaración de productos con actividad antioxidante.....	173

QUINTO CAPÍTULO 174

LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DE ALIMENTOS ENVASADOS EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA

1. Europa	174
1.1 España	174
1.1.1 Principales autoridades de consumo.....	174
1.1.1.1 Instituto Nacional del Consumo	174
1.1.1.2 Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición	174
1.1.1.3 Agencia Española de Consumo y Seguridad Alimentaria.....	174
1.1.2 Reglamento 1169/2011. Información nutricional	175
2. América del Sur	176

2.1 Chile	176
2.1.1 Principales autoridades de consumo.....	176
2.1.2.1 Servicio Nacional de Consumidor -SERNAC	176
2.1.3 Legislación chilena sobre alimentos.....	177
2.1.4 Ley de Rotulado de Alimentos	178
2.2. Ecuador	179
2.2.1 Principales autoridades del consumo de alimentos	179
2.2.2.1 El Ministerio de Industrias y Productividad	179
2.2.2 El etiquetado tipo semáforo en Ecuador.....	180
3. América del Norte	182
3.1 Estados Unidos	182
3.1.1 Norma general para el etiquetado de los alimentos.....	182
3.1.2 Declaraciones sobre salud	183
3.1.3 Tipos de etiquetado según la FDA.....	183
3.1.4 Etiquetado obligatorio	183
3.1.5 Etiquetado general	184
3.1.6 Algunas declaraciones del etiquetado de productos alimenticios	184
4. América Central y el Caribe	185
4.1 Estados Unidos mexicanos.....	185
4.2.1 Autoridades de Consumo.....	185
4.2.1.1 Procuraduría Federal del Consumidor-PROFECO.....	185
4.2.2 Reglamento de Control Sanitario sobre el etiquetado frontal	186
CONCLUSIONES	187
RECOMENDACIONES	189
BIBLIOGRAFÍA	191

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. ¿Cuántas calorías consume una persona?	13
Figura 2. Consumo de bebidas gaseosas vs leche en el Perú.	14
Figura 3. Perú: personas de 15 y más años con obesidad	16
Figura 4. Perú: personas de 15 y más años de edad con sobrepeso.....	17
Figura 5. Departamentos con alta inseguridad alimentaria	60
Figura 6. Patrones de consumo de alimentos en Perú 1971-72	76
Figura 7. Evolución y proyección de la Inocuidad Alimentaria y la Sanidad Agraria en el Comercio Internacional y Consumo Local de Alimentos	96
Figura 8. Organización de la Dirección Ejecutiva de Higiene Alimentaria y Control de la Zoonosis.....	99
Figura 9. Comité Peruano del Codex Alimentarius	105
Figura 10. Aspectos de la calidad de los alimentos	114
Figura 11. Retos de la Industria Alimentaria Peruana	116
Figura 12. Denominación de alimentos envasados	125
Figura 13. Porcentaje que revisa los valores nutricionales	126
Figura 14. Ventas de alimentos envasados.....	128
Figura 15. Compra habitual de alimentos	131
Figura 16. Contenido del Rotulado	134
Figura 17. Técnicas de persuasión para el consumo de alimentos.....	143
Figura 18. Parámetros técnicos de los alimentos.....	145
Figura 19. Principales mercados de los productos orgánicos del Perú	147
Figura 20. Cálculos mundiales de tierras orgánicas	151
Figura 21. Principales cultivos transgénicos.....	153
Figura 22. Esquema del proceso transgénico	157
Figura 23. Declaración comparativa	165

Figura 24. Declaraciones que destacan la ausencia o no adición.....	166
Figura 25. Descripción de declaraciones de propiedades funcionales.....	166
Figura 26. Efectos de las grasas trans	169
Figura 27. Símbolo de los alimentos tratados con radiaciones ionizantes.	172
Figura 28. Cantidades diarias orientativas de los alimentos envasados ...	174
Figura 29. Productos con actividad antioxidante.....	173
Figura 30. La aplicación de la Ley de etiquetado	176
Figura 31. Rotulados con la frase alto.....	175
Figura 32. El etiquetado tipo semáforo	181
Figura 33. Distribución del aporte calórico.....	186

INTRODUCCIÓN

1. Área de investigación

La presente investigación aborda una problemática con el área del Derecho del Consumidor y el Derecho Administrativo.

2. Tema de investigación

La utilidad que tienen las declaraciones de los proveedores de alimentos envasados, en la posibilidad de ejercer una acertada elección de consumo de dichos productos; además de ello implica una relevancia, no solo, en lo que respecta al derecho a la información general sino que dichas manifestaciones deben de apuntar a constituirse como una garantía del derecho de elección.

Tales motivos, se tomaron como base de la presente investigación debido a que el Derecho del Consumidor Peruano no cuenta con los mecanismos suficientes para la protección del consumidor de alimentos envasados, en lo que respecta a la dificultad de erradicar la asimetría informativa en ese importante rubro alimentario y que indefectiblemente repercute en la vida y salud.

En ese sentido, con la finalidad de evidenciar el comentario, antecedido, se ha estructurado la presente investigación con el primer capítulo que señala el marco conceptual elemental de la defensa de los consumidores.

Seguidamente, reflexionamos de vital importancia abordar, en el segundo capítulo, los aspectos fundamentales del Derecho Alimentario en el actual sistema jurídico peruano con la finalidad de señalar la realidad socio-jurídica de la nutrición.

Por su parte, centramos el tercer capítulo en los derechos de los consumidores en materia de alimentos conforme propugna el Código de Protección y Defensa del Consumidor Peruano, remarcándose la importancia de la calidad e inocuidad de los señalados alimentos.

Consecuentemente, en el cuarto capítulo, a fin de efectuar la debida determinación, reseñamos los principales tipos de declaraciones que manifestaron los proveedores de alimentos envasados, y que mediante sus

enunciaciones podemos comprender la importancia que dichas revelaciones tienen, no obstante el deber de información; sino que además se instituye indiscutiblemente como la principal garantía con la que los consumidores ejercen su derecho de elección, y de esta manera dichos proveedores contribuyen con la reducción de la asimetría de la industria alimentaria.

Por último, en el quinto capítulo se denota en la legislación comparada como abordan el tema del derecho del consumidor de alimentos envasados en sus respectivos sistemas jurídicos.

3. Título de investigación

La presente investigación lleva por título:

“DERECHO DE ELECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES MEDIANTE LAS DECLARACIONES DE LOS PROVEEDORES DE ALIMENTOS ENVASADOS DESTINADOS AL CONSUMO HUMANO”

4. Planteamiento del problema de investigación

4.1 Descripción del problema de investigación

El mundo tiene tres problemas frecuentes respecto a la alimentación como son el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria; frente a esto, los Estados diseñan políticas, paliativas, con la finalidad de reducir dichas situaciones.

Frente a ello, todos los seres humanos tienen dos posesiones invaluableles como son la vida y la salud, pero según la problemática señalada, no se cuenta con ningún mecanismo que las permita preservar.

Según lo expuesto, no podemos aseverar que los seres humanos tienen la oportunidad de contar con una adecuada alimentación, sobre todo que les permita conservar su vida de manera saludable y por el mayor tiempo posible.

Según el MINISTERIO DE SALUD¹ los factores más reconocidos respecto a las crecientes tasas de obesidad son principalmente el consumo de energía con presencia elevada de carbohidratos refinados altos en grasa y bajos en fibra y el nivel de actividad física. Es en base a las determinantes de estas y la asociación de sobrepeso y obesidad con las enfermedades no transmisibles, asociadas a la dieta, que se han incrementado en los últimos años en la población peruana.

HUERTA,² señala que los alimentos envasados son un fenómeno muy interesante y muy negativo para la salud, producido en los últimos cien años, debido a que ha sido elaborado artificialmente alterando física o químicamente un alimento natural.

El antedicho autor, expresa que los alimentos procesados contribuyen al desarrollo de una serie de enfermedades en el ser humano. Su riqueza en azúcar promueve el sobrepeso y la obesidad, daña el hígado y altera el funcionamiento de la insulina. Su riqueza en sal favorece la retención de líquidos y produce presión arterial alta, sumado a la adición de diversos elementos químicos tales como saborizantes, conservantes y edulcorantes. Pese a todo lo señalado, tenemos una industria alimentaria que nos provee de alimentos procesados, y de los cuales podemos encontrar, muchas veces que su ingesta no aporta ningún nutriente en beneficio de la salud de los consumidores, que a su vez no están concientizados y/o informados de la señalada carencia nutricional.

En ese sentido, un estudio de opinión pública, sobre nutrición y hábitos de alimentación saludable realizada por DATUM INTERNACIONAL³ refleja que Los peruanos manifiestan altos niveles de desconocimiento y falta de información sobre temas de nutrición y alimentación saludable; solo un 8% sabe que una

¹ MINISTERIO DE SALUD. *Documento técnico: Lineamientos de gestión de la estrategia sanitaria de alimentación y nutrición saludable*. Centro de Información del Instituto Nacional de Salud Lima, 2011, pág.31.

² HUERTA, Elmer. *La salud ¡Hecho fácil!*, Peguin Group, USA, 2012, pág.161.

³ *Estudio de Opinión Pública sobre nutrición y hábitos de alimentación saludable*, DATUM INTERNACIONAL, Lima, 2013, Disponible en: <http://www.datum.com.pe/pdf/HAS.pdf>, (visitado el 15.03.2015).

dieta requiere ingerir 2000 calorías en promedio por día, conforme se puede apreciar en la siguiente figura 1 el desconocimiento es alto incluso entre quienes se declaran estar informados sobre temas de alimentación.

Figura 1

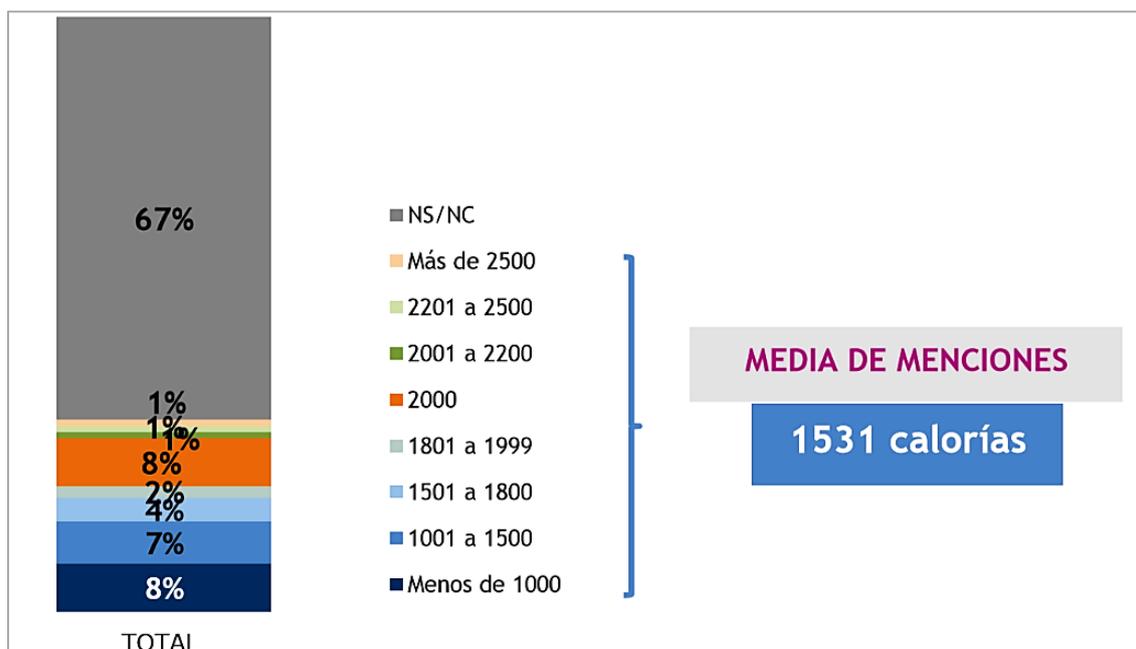


Figura 1. ¿Cuántas calorías consume una persona? Fuente: Datum. Base: población adulta peruana.

Consecuentemente, los consumidores se encuentran totalmente desprotegidos por nuestro ordenamiento legal, el mismo que permite la salida al mercado de productos alimenticios envasados destinados al consumo humano, que no tienen entre los componentes de su valor nutricional, el aporte de algún tipo de vitaminas con propiedades benéficas que efectivamente nutra a dicho ser humano, protegiéndolo contra las enfermedades que posiblemente afecten a su organismo.

Sobre el particular, se ha evidenciado el aumento considerable en el consumo de bebidas gaseosas a nivel nacional, comparado con la reducción en el consumo de leche⁴ como se puede apreciar en el figura 2; pese a que las bebidas azucaradas, como las gaseosas, producen diabetes, enfermedades

⁴ *Un gordo problema: Sobrepeso y obesidad en el Perú*, MINISTERIO DE SALUD, Lima, 2012, Disponible en: <http://bvs.minsa.gob.pe/local/minsa/1830.pdf>, (visitado el 15.05.2015).

cardiovasculares, incrementan el peso y son un serio problema de salud pública, tienen un 50% de consumo superior a los productos lácteos.

Figura 2

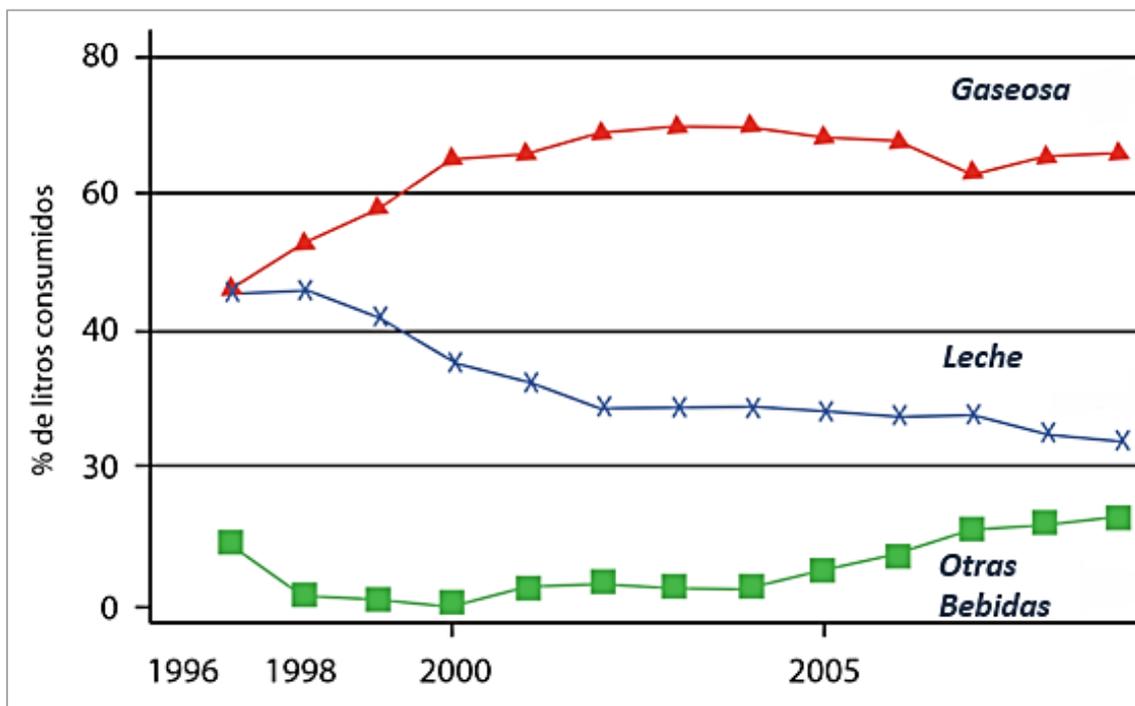


Figura 2. Consumo de bebidas gaseosas vs leche en el Perú. Fuente: Ministerio de Salud.

Es vital una alimentación compuesta, por ejemplo, de antioxidantes, ya que son necesarios para mantener una buena salud y vida a largo plazo, debido a que constituye una importante fuente de nutrición porque previene, a quienes lo consumen, de padecer enfermedades degenerativas no transmisibles como son como el cáncer, diabetes y enfermedades al corazón, entre otros.

Es fundamental que los consumidores puedan ejercer su derecho de elección con toda la información respecto a sus alimentos,⁵ no obstante de la asimetría

⁵ HUERTA, Elmer. *La salud ¡Hecho fácil!* señala algunos ejemplos de alimentos procesados que debemos evitar incluyen alimentos enlatados con grandes cantidades de sodio o grasa, panes y pastas hechos con harina blanca refinada, productos envasados ricos en calorías, *snacks* como papas fritas y dulces, comidas congeladas con alto contenido de sodio, pasteles y galletas empaquetadas ricos en grasas trans, comida en caja lista para calentar con alto contenido en grasa y sodio, cereales azucarados y carnes procesadas como embutidos y la comida chatarra, comida procesada rica en grasas y en azúcar. pág.131.

informativa que impera entre los agentes de la industria alimentaria y los señalados consumidores que necesitan las declaraciones de los proveedores de alimentos envasados señalando algo más que informaciones mínimas.

Conjuntamente con lo señalado, en el párrafo anterior, el artículo V, numeral cuarto, del citado Código señala, sobre el principio de corrección de la asimetría, indicando que deberán corregirse las distorsiones o malas prácticas generadas por la mencionada desigualdad informativa según las normas de protección al consumidor.

Actualmente nuestro Código de Protección y Defensa del Consumidor señala que todos sus esfuerzos están encaminados en la reducción de la asimetría informativa; es decir no se compromete a lograr que los consumidores de alimentos envasados no vivan la desventaja, perjudicial, debido a que no tienen la profesionalización que se requiere al adquirir alimentos que cubra sus requerimientos nutricionales en beneficio de su salud.

Y por consiguiente, los consumidores enfrentan problemas de salud⁶ debido a que no tomaron las previsiones del caso para protegerse; en efecto, ahora tenemos a las conocidas enfermedades no transmisibles.

Al respecto, las enfermedades no transmisibles están compuestas por el sobrepeso, obesidad, enfermedades cardiovasculares, diabetes, cáncer y que generalmente son causadas por la pobre ingesta de nutrientes y el consumo en exceso de alimentos que no contribuyen en beneficiar la salud.

En ese sentido las enfermedades no transmisibles tienen mayor carga⁷ debido a que duran más, incluso puede durar toda la vida, y sus secuelas se van haciendo más severas conforme avanza la edad.

⁶ *Sala Situacional Alimentaria Nutricional 5 Sobrepeso y Obesidad*, INSTITUTO NACIONAL DE SALUD, Lima, 2012, Disponible en: http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/sala/SSAN_5_Sobrepeso%20y%20obesidad.pdf, (visitado el 15.05.2015).

⁷ VELÁSQUEZ VALDIVIA, Aníbal, CACHAY Carlos, MUNAYCO César, POQUIOMA Ebert, ESPINOZA Roberto y SECLÉN Yovanna. *La carga de enfermedad y lesiones en el Perú*, Ministerio de Salud, Lima, 2009, pág. 114.

Corroborando lo señalado en el párrafo anterior, el Instituto Nacional de Estadística, respecto a la obesidad, según departamentos,⁸ como se puede apreciar en la figura 3, sobresalen los mayores porcentajes de obesidad en, Tacna con 25,6%, Ica con 24,6%, la Provincia Constitucional del Callao con 24,2%, Moquegua con 24,1% y Lima con 23,6%.

Figura 3

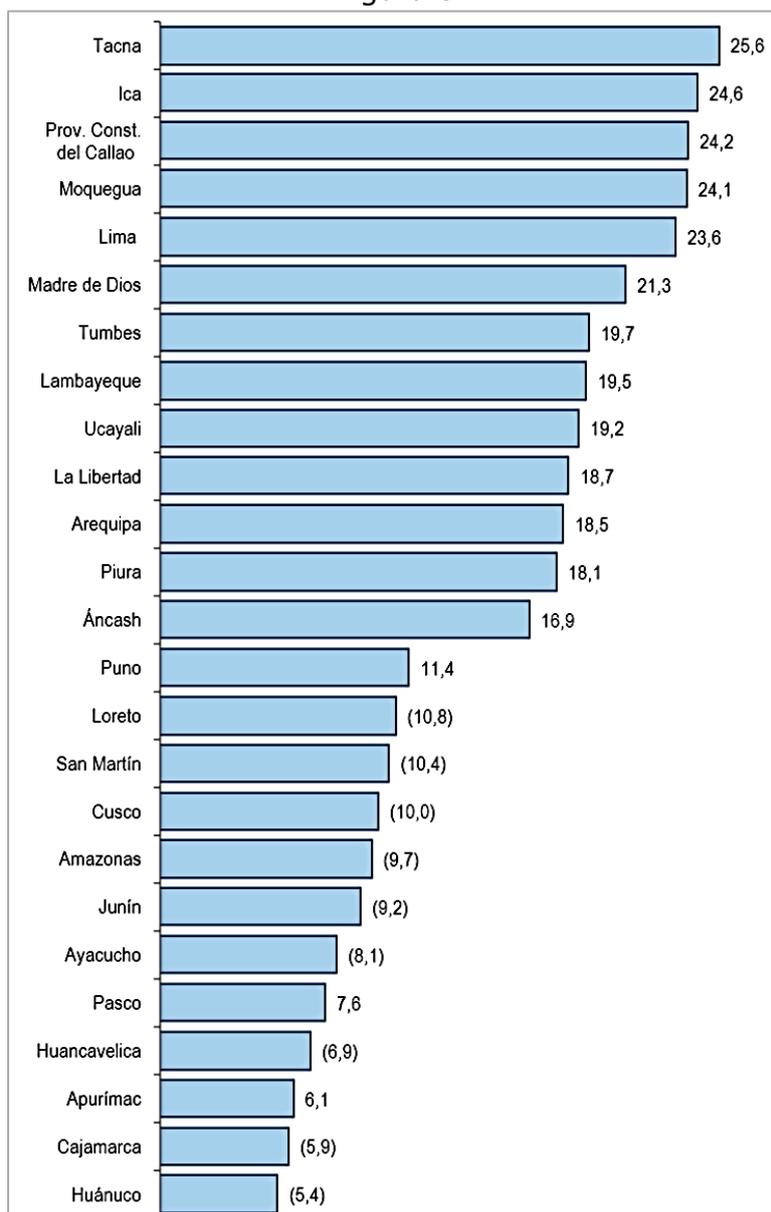


Figura 3. PERÚ: personas de 15 y más años con obesidad (porcentaje). Fuente: INEI. Perú: Enfermedades Transmisibles y no Transmisibles 2014.

⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA. *Perú: Enfermedades Transmisibles y no Transmisibles 2014*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, 2015, pág.25.

De igual forma, respecto al sobrepeso el 34,7% de las personas de 15 y más años de edad, tienen sobrepeso. Según sexo, el 35,8% de los hombres y el 31,7% de las mujeres tenían sobrepeso, en el momento de la encuesta.

En Lima Metropolitana conforme lo expresado en la figura 4, el 40,2% se encontraban con sobrepeso, seguido por el 35,9% en Costa y el 31,1% en la Selva. En la Sierra el 29,2% de personas de 15 y más años de edad resultaron con sobrepeso.

Figura 4

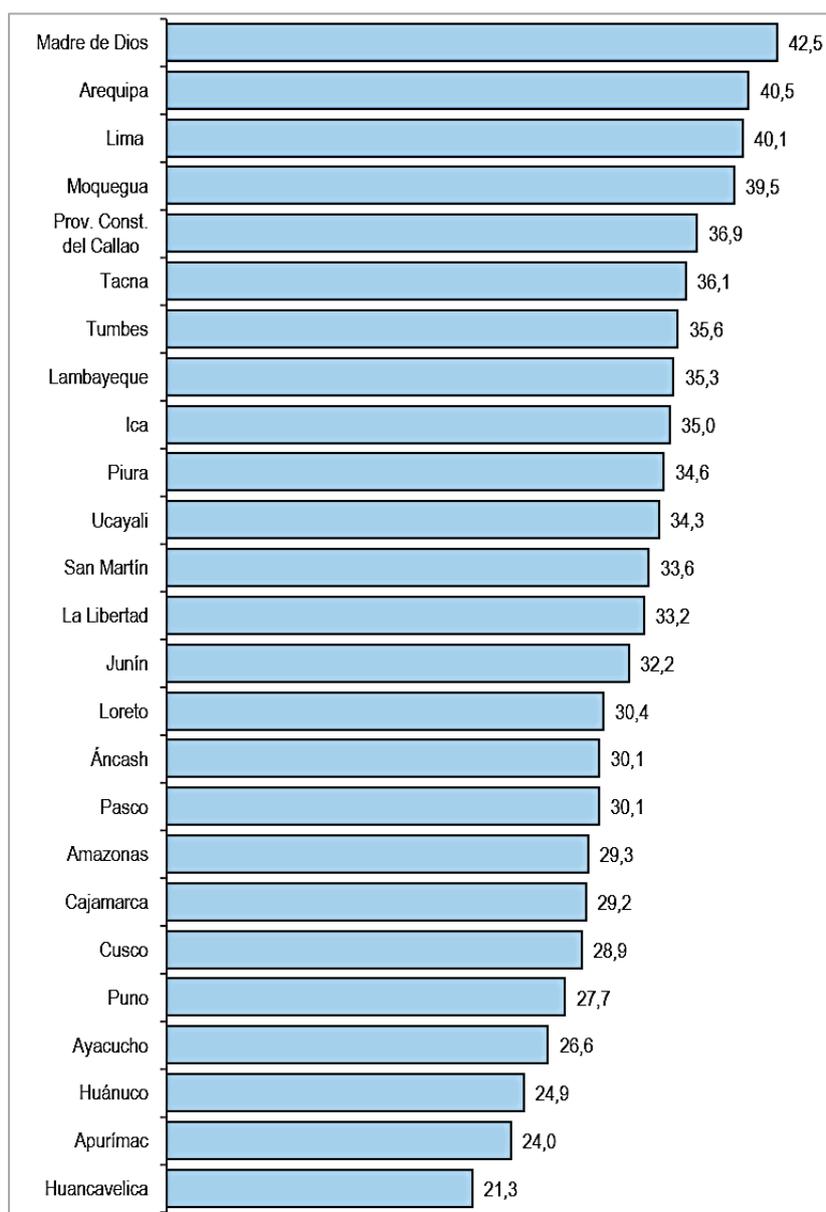


Figura 4. Perú: personas de 15 y más años de edad con sobrepeso. Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Perú: Enfermedades Transmisibles y no Transmisibles. 2014.

Por consiguiente, el vacío legal, nacional e internacional, anteriormente señalado, tiene una influencia decisiva en todo ser humano, porque vulnera el derecho a la salud de los consumidores de alimentos, trayendo como consecuencia una elevada tasa de mortandad por las señaladas enfermedades no transmisibles y que se incrementarían si es que nuestro ordenamiento legal no contribuye a proteger.

Por lo expuesto, nuestra legislación debe de garantizar el derecho de elección de los consumidores de alimentos envasados; debido a que los aludidos consumidores no pueden tener la profesionalización de los proveedores debido a la anomalía informativa, así como tampoco tienen los conocimientos nutricionales para adquirir e ingerir, proporcionalmente, los alimentos para su beneficio nutricional.

Según el problema socio-jurídico, esbozado, es que motiva a realizar la presente investigación enfocada en el derecho de elección que tiene los consumidores mediante las declaraciones que manifiestan los proveedores de alimentos en sus envases, y que sirve como principal fuente de decisión para los consumidores.

5. Preguntas de investigación

La investigación pretende responder básicamente las siguientes interrogantes:

1. ¿De qué manera las declaraciones que manifiestan los proveedores de alimentos en sus envases, referido a los componentes de sus productos, garantizan el derecho de elección de los consumidores respecto a la prevención de enfermedades que en ella se indican?
2. ¿Cuáles son los tipos de declaraciones que realizan los proveedores de alimentos destinados al consumo humano, mediante sus envases y de ser el caso graficar el tipo de simbología que permita la distinción a los consumidores?

6. Objetivos de investigación

La presente señala los siguientes objetivos centrales de la investigación:

1. Determinar las declaraciones que manifiestan los proveedores de alimentos en sus envases, referido a los componentes de sus productos, que garantizan el derecho de elección de los consumidores respecto a la prevención de enfermedades que en ella se indican.
2. Conocer los tipos de declaraciones que realizan los proveedores de alimentos destinados al consumo humano, mediante sus envases y de ser el caso graficar el tipo de simbología que permita la distinción a los consumidores.

7. Justificación de investigación

La principal justificación, de la presente investigación, es que la deficiente regulación normativa en materia de alimentos envasados, destinados al consumo humano, no les permiten identificar y acceder a toda la información relevante, para ejercer su derecho de elección, que se requiere para el caso de la ingesta de productos alimenticios que beneficien su salud.

Es por ello, que se pretende denotar la importancia de las declaraciones que manifiestan los proveedores de alimentos en sus envases; apuntando a señalar que dichas alegaciones deben de operar y constituirse como una garantía del derecho de elección de los consumidores, y ser el principal medio por el cual se contribuya en la reducción de la asimetría de la industria alimentaria en su propio beneficio.

En la presente investigación no se contemplaran los aspectos o criterios que utilizan los proveedores de alimentos envasados, destinados al consumo humano, en cuanto a todo el proceso productivo antes de su comercialización, debido a que acceder a esa información extendería el tiempo de culminación de la citada investigación.

8. Diseño metodológico de investigación

En la presente investigación se utilizara un diseño exploratorio de tipo cualitativo porque permitirá estudiar la realidad socio-jurídica acerca de las declaraciones de los proveedores que manifiestan en sus envases.

En ese sentido, los diseños exploratorios son de utilidad, precisamente cuando el problema planteado no cuenta con antecedentes de investigación o cuando no ha sido lo suficientemente estudiado; por consiguiente servirá para conocer más a profundidad dicha problemática.

Asimismo, las investigaciones cualitativas tienen como principal característica que utiliza un muestreo intencionado con la finalidad de describir la problemática de investigación.

Por ello, se busca identificar los tipos de declaraciones que realizan los señalados proveedores de alimentos en sus envases, así como aquellas que se encuentran señalados en la legislación referida a los componentes de dichos alimentos en beneficio del derecho de elección.

En atención a ello, estaremos ante una investigación exploratoria cualitativa documental debido a que se investigará bibliografía y toda documentación relacionada con la señalada problemática.

Igualmente, se utilizará un enfoque cuantitativo de tipo descriptivo ya que se pretende investigar las principales declaraciones de los proveedores de alimentos envasados.

9. Hipótesis de investigación

La presente investigación pretende expresar la importancia de las declaraciones que manifiestan los proveedores de alimentos en sus envases; apuntando a demostrar que dichas alegaciones deben de operar y constituirse como una garantía del derecho de elección de los consumidores y ser el medio por el cual se contribuya en la reducción de la asimetría de la industria alimentaria; sin perjuicio de la obligación que representa.

10. Marco teórico de investigación

Para el diseño de marco teórico de la presente investigación se realizó sobre la base de libros, revistas, periódicos que refieren al tema propuesto; de la misma forma, se cuenta con amplia bibliografía a través de internet que proporcionan los principales organismos internacionales, en materia de consumidor y la alimentación como son la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación, de manera individual y conjunta con la Organización Mundial de Salud.

11. Estado de la cuestión de investigación

Al respecto, hasta la fecha de redacción de la presente, no se ha abordado el tema de las declaraciones de los proveedores que presentan en sus alimentos envasados, respecto a que dichas manifestaciones sean consideradas y determinadas como una garantía del derecho de elección y reducción de la asimetría, de la industria alimentaria, en beneficio de la salud de los consumidores, no obstante del deber de información previamente estipulado.

PRIMER CAPÍTULO

MARCO CONCEPTUAL

1. Derecho del consumidor

En esencia el Derecho del Consumidor constituye un sistema completo de normas, principios, instituciones e instrumentos consagrados por el ordenamiento jurídico a favor del consumidor, principalmente con la finalidad de garantizar en el mercado una posición de equilibrio con los proveedores, dentro de una relación de consumo y como destinatario final de los bienes y servicios adquiridos.⁹

Al respecto, DURAND CARRIÓN ha señalado que el Derecho del Consumidor interviene para regularizar las relaciones de consumo equilibrándose entre los principales actores de dicha relación respecto a las ventajas y desventajas que pudieran suscitarse.

De igual forma, VEGA MERE¹⁰ nos precisa que los consumidores son una realidad, con la cual se cuenta desde que existe el mercado como circuito de intercambio de bienes y servicios, por tal razón la rama del Derecho del Consumidor se sustenta en las expectativas de dichos consumidores.

Como se puede apreciar los Derechos de los Consumidores son tutelados de tal manera que se superponen a la rama del Derecho Mercantil; por ser más que una categoría económica son regulados por normas que protegen sus intereses, relacionándose directamente con una serie de derechos que protegen a sus mencionados intereses.¹¹

Respecto a los intereses de los consumidores STIGLITZ,¹² hace referencia al fortalecimiento de la protección de los intereses económicos de los

⁹ DURAND CARRIÓN, Julio B. "El Derecho del Consumidor y sus efectos en el Derecho Civil, frente a la contratación de consumo en el mercado". En: *VOX JURIS*. N° 24. Lima, diciembre de 2012, pág. 99.

¹⁰ VEGA MERE, Yuri. *Contratos de Consumo: Estudio sobre el Derecho del Consumidor*, 2da. Edición, Editorial San Marcos, Lima, 2004, pág.74.

¹¹ *Ibidem*.

¹² STIGLITZ, Gabriel. *Reglas para la defensa de los consumidores*, Tomo 2, Editorial Juris, Buenos Aires, 1998, pág.102.

consumidores que en buena cuenta son la base del derecho contractual que se dan en todas las relaciones de consumo.

Lo anterior nos lleva al reconocimiento de un conjunto de derechos fundamentales inherentes a los consumidores debido al desequilibrio en las relaciones con los proveedores.¹³

En tal sentido, la tutela de los intereses de los consumidores, primariamente, fueron relacionados con los intereses difusos;¹⁴ hoy en día la protección de los derechos del consumidor recae, también sobre casos concretos y específicos.

Posteriormente, sobre los intereses difusos, DURAND CARRIÓN,¹⁵ explica que no se pueden equiparar los derechos de los consumidores con los derechos personales porque recaen sobre todo el conjunto de consumidores, como por ejemplo cuando se tiene a los potenciales o efectivos adherentes a cláusulas uniformes contenidas en contratos estándar traduciéndose en intereses colectivos.

Al respecto, la Constitución Política del Perú del año 1993, estableció la protección al consumidor por medio del artículo 65º indicando que: "El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población".

Asimismo, la concepción sobre los intereses de los consumidores, surgió a inicios de los años setenta, del siglo pasado, debido a que los juristas comenzaron a interrogarse sobre la razón del surgimiento de los

¹³ DELGADO ZEGARRA, Jaime. *Manual de Educación del Consumidor*, Instituto de Derecho de Consumo IDC, Lima, 1994, pág. 61.

¹⁴ VEGA MERE, Yuri. Loc. cit.

¹⁵ DURAND CARRIÓN, Julio. *Tutela Jurídica del Consumidor y de la Competencia*, Editorial San Marcos, Lima, 1995, pág.46.

consumidores en el mundo del derecho; entendida también como la protección de intereses débiles.¹⁶

Al respecto, en el Derecho Comunitario el consumidor es reconocido como el portador de intereses individualmente protegidos, por ello las también disposiciones internas, respecto a este tipo de intereses refieren proteger a los consumidores individuales, siendo considerados como personas físicas.¹⁷

De igual forma VEGA MERE, refiere directamente a los intereses vitales y económicos de los consumidores con la finalidad de que a partir de dicha premisa se intentará la construcción dogmática de esta disciplina.¹⁸

Se observa, entonces, que en nuestra Constitución no se reconoce propiamente, un Derecho del Consumidor, desenvolviéndose, más bien, bajo la designación de intereses de los consumidores; al respecto DURAND CARRIÓN¹⁹ cree que nuestra Constitución pudo haber sido más explícita debido a que la defensa de los derechos de los consumidores son la base fundamental en una Economía Social de Mercado.

Al mismo tiempo, nuestra Constitución Peruana, garantiza tres principales derechos para los consumidores como son los derechos a la información, salud y seguridad, por encontrarse en una situación de desventajosa frente a los proveedores.

En este mismo sentido, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, específicamente en el numeral 3, artículo VI sobre Políticas Públicas del Título Preliminar refiere sobre los intereses de los consumidores señalando que el Estado orientará sus acciones a defender los intereses de los consumidores contra aquellas prácticas que afectan sus legítimos intereses y que en su perjuicio distorsionen el mercado.

¹⁶ ALPA, Guido. *Derecho del consumidor*, Trad. Juan Espinoza Espinoza, Gaceta Jurídica, Lima, 2004, pág. 42.

¹⁷ Ídem, pág. 74.

¹⁸ VEGA MERE, Yuri. Óp. cit. pág. 73.

¹⁹ DURAND CARRIÓN, Julio. *Tratado de Derecho de Consumidor en el Perú*, USMP Fondo Editorial, Lima, 2007, pág. 50.

Siendo esto así, el consumidor peruano por ser el último destinatario de las transacciones, que se dan dentro de la economía social de mercado, goza de una protección constitucional principalmente por la necesidad de fortalecer a la mencionada economía y por la justicia en sí misma;²⁰ independientemente de que, en dicho artículo, no se haya definido textualmente quién es considerado consumidor.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional mediante Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC;²¹ específicamente en el fundamento N° 27, señala que el Estado protegerá al individuo generador de demanda, es decir, al consumidor o el usuario que cierra el círculo económico, satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios, en su calidad de persona natural o jurídica.

Asimismo se desarrolla en el fundamento N° 30 de la aludida Sentencia, que el Estado mantiene con los consumidores o usuarios dos obligaciones genéricas para garantizar en primer lugar, el derecho a la información sobre los bienes y servicios, velando porque los consumidores reciban los datos veraces, suficientes, apropiados y fácilmente accesibles; en segundo lugar, velará por la salud y la seguridad de las personas en su condición de consumidores o usuarios.

Además, se tiene consagrado que los derechos mencionados en el párrafo anterior, no son los únicos que traducen la real dimensión y tuitividad; por ello el artículo 3° de la Constitución prevé la individualización de nuevos derechos en función a la aplicación de la teoría de los derechos innominados.

En consecuencia, los derechos de acceso al mercado, protección de los intereses económicos, reparación por daños y perjuicios y a la defensa

²⁰ RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tomo 3, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999, pág. 319.

²¹ El Tribunal Constitucional estimó pertinente analizar previamente el modelo económico consagrado por la Constitución, los principios y derechos que informan al régimen económico y, ante todo, destacar la importancia que reviste la inclusión de un régimen económico en la Carta Fundamental.

corporativa del consumidor, se constituyen también como derechos fundamentales reconocidos a los consumidores y usuarios.²²

Por otro lado, tenemos el artículo 58° de la Constitución Política del Perú debido a que instituyó la economía social de mercado²³ al igual de importante que el artículo 61° de la Constitución.²⁴

Lo anterior nos lleva a establecer que la iniciativa privada es libre por ende podemos elegir la actividad económica que consideremos pertinente desarrollar. De igual forma, se establece cuál es el rol promotor del Estado en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Por ello, el presente modelo económico se desarrolla con el objetivo de mantener un equilibrio respecto al crecimiento económico, inflación, desempleo, condiciones laborales, bienestar social y servicios públicos.

Acorde a lo previamente señalado por el Tribunal Constitucional Peruano, la iniciativa privada puede desplegarse libremente en tanto no colisionen los intereses generales de la comunidad, los cuales se encuentran resguardados por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes sobre la materia.²⁵

2. Relación de consumo

La relación de consumo es el cauce, de una transacción comercial, por la cual confluyen, tres componentes articulados, infaltables, como son los consumidores o los usuarios como destinatarios finales, los proveedores y un producto o servicio.

²² STC Exp. 0008-2003-AI/TC, f.j. 32.

²³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993. "Artículo 58°.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura".

²⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993. "Artículo 61: El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios."

²⁵ STC Exp. 0008-2003-AI/TC, f.j. 18

Preexistirá dicha relación de consumo, independientemente de que se adquiriera un producto o se concrete la realización de un servicio.²⁶ A los componentes señalados en el párrafo que precedió también comprenderán las operaciones a título gratuito y con un propósito comercial.

Asimismo, en el texto constitucional, no existe mención de la llamada relación de consumo; no obstante el Código de Protección y Defensa del Consumidor, en el artículo IV, define a la relación de consumo como aquella relación por la cual un consumidor adquiere un producto o contrata un servicio con un proveedor a cambio de una contraprestación económica.

Sin embargo el artículo III del Título Preliminar, establece que se protegerán a los consumidores que se encuentren, directa o indirectamente, expuesto o dentro de una relación de consumo o en una etapa preliminar.²⁷ No siendo un presupuesto indispensable la que se haya efectivizado con la respectiva contraprestación económica.

Así, el artículo bajo comentario también hace referencia a la prohibición de brindar información falsa o que induzca a error al consumidor respecto a la naturaleza, origen, modo de fabricación, componentes, usos, volumen, peso, medidas, precios, forma de empleo, características, propiedades, idoneidad, cantidad, calidad o cualquier otro dato de los productos o servicios ofrecidos.²⁸

Respecto al lugar donde se haya celebrado o ejecutado la relación de consumo será competente el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual cuando el contrato se celebre y ejecute en el territorio nacional; igualmente cuando el contrato se celebre en territorio nacional pero se ejecute en el extranjero. Y en el supuesto que el

²⁶ DURAND CARRIÓN, Julio. Óp. cit. pág. 224.

²⁷ Código de Protección y Defensa del Consumidor:
"Título III.- 1.-El presente Código protege al consumidor, se encuentre directa o indirectamente expuesto o comprendido por una relación de consumo o en una etapa preliminar a ésta."

²⁸ "Artículo 3º.- Prohibición de información falsa o que induzca a error al consumidor.-
Está prohibida toda información o presentación u omisión de información que induzca al consumidor a error respecto a la naturaleza, origen, modo de fabricación, componentes, usos, volumen, peso, medidas, precios, forma de empleo, características, propiedades, idoneidad, cantidad, calidad o cualquier otro dato de los productos o servicios ofrecidos."

contrato se haya celebrado en el extranjero, pero se vaya a ejecutar en el Perú, igualmente será competente el INDECOPI en lo que respecta a la idoneidad del servicio.

De lo desarrollado se puede colegir, dada la amplitud de la problemática, en lo que respecta al desarrollo de las relaciones de consumo, entre proveedores y consumidores, que resulta indispensable que el Derecho de Consumidor evolucione a la par de dichas relaciones con la finalidad de que se pueda garantizar una efectiva protección al eslabón más débil de relación.

3. Definición de consumidor

El consumidor ha sido un descubrimiento reciente, hacia la mitad de los años treinta y hacia la mitad de los años sesenta, en el mundo del consumo; siendo considerado tardíamente, en el lenguaje por los historiadores del Derecho francés y estadounidense; de la misma forma apreciado extemporáneamente por los juristas.²⁹

Yaciendo las primeras regulaciones, orientadas principalmente a tutelar la salud pública, por consiguiente al ser el consumidor un descubrimiento reciente por el cual no se tomaron las inmediatas medidas legales para su defensa.³⁰

Al respecto, DURAND CARRIÓN refiere su extrañeza en relación a los conceptos como consumidor y consumo, a pesar de que son términos propios del mercado, recién comenzaron a ser desarrollados, en el derecho, en la década del sesenta.³¹

En el Perú, la noción de consumidor ha ido evolucionando con el transcurrir de las modificaciones, así tenemos que debido a la dación de Decreto Legislativo N° 716 - Ley de Protección al Consumidor³² una definición escueta y limitada sobre la calificación de consumidor.

²⁹ALPA, Guido. Óp. cit. pág. 21.

³⁰Ídem, pág. 22.

³¹ DURAND CARRIÓN, Julio. Óp. cit. pág. 425.

³² Decreto Legislativo N° 716 del 07 de noviembre de 1991, publicado el 09 de noviembre de 1991.

Así en el artículo 3º, del mencionado Decreto Legislativo, define a los consumidores o usuarios de la siguiente manera: “Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios.”

La mencionada definición no deja por sentado que no serán considerados como consumidores o usuarios finales a aquellos que adquieren bienes o contratan servicios con la finalidad de integrarlos en otros procesos de producción o de prestación de servicios.

Sobre el particular, como bien señala, VEGA MERE la definición es rica pero problemática en lo que respecta al tema de las personas jurídicas por lo que muchas legislaciones no los incluyen.³³

En efecto, nuestros legisladores no consideraban la idea de que los proveedores, en su calidad de personas jurídicas, puedan sufrir los debacles de la asimetría informativa en sus relaciones de consumo; debido a que son especializados en determinadas áreas, propias de su negocio, y que posteriormente pasaran a un estado de indefensión por tener la condición de consumidores inexpertos.

Por ello la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi, mediante el Precedente N° 101-96-TDC del 18 de diciembre de 1996,³⁴ delimita el concepto de consumidor o usuario.

El referido precedente, señalaba que no serán considerados consumidores o usuarios cuando adquieran, utilicen o disfruten de un producto o un servicio para fines propios de su actividad; a su vez precisa que deberán concurrir uno de los siguientes supuestos; primero el consumidor o el usuario deberá adquirir, utilizar, disfrutar un producto o servicio, o en su defecto ser el destinatario final de los mismos.

³³ VEGA MERE, Yuri. Óp. cit. pág. 55.

³⁴ Denunciante: Cheenyi E.I.R.L.; Denunciado: Kónica S.A. Dicho Precedente hace la calificación de una persona como consumidor o usuario, quien se comporta como último eslabón en la cadena de producción-consumo, sea utilizando el bien o servicio adquirido directamente o a través de quienes componen su entorno familiar o social inmediato.

Por otro lado, el aludido precedente no había contemplado el tema de los usos mixtos o zonas grises; entiéndase por uso mixto cuando un mismo bien o servicio sea empleado para la actividad empresarial y para uso personal paralelamente.

En efecto, esto se evidenció en los casos de micro y pequeñas empresas, no pudiendo imputarle un fin empresarial o económico al uso del bien o servicio, aun cuando haya sido primariamente adquirido con tal finalidad.

No obstante, dicho Precedente fue sustituido por el Precedente N° 422-2003/TDC-INDECOPI, del 03 de octubre de 2003, que incluye al pequeño empresario, a su vez indica sobre la noción de consumidor final indicando que no es necesariamente que dicho producto se encuentre reservado al uso personal del adquirente sino que puede haber sido adquirido para un uso colectivo, ya sea la familia o un grupo social inmediato.

En dicho precedente, se ha tomado en cuenta al pequeño empresario como un consumidor³⁵, no especializado, víctima, de la desigualdad al adquirir o utilizar bienes o al contratar servicios por las necesidades propias de su actividad empresarial, en ciertos casos específicos.

De igual forma, se hace distinción entre productos para el consumidor y productos industriales siendo útil para determinar aquellos tipos de productos que pueden ser objeto de adquisición o uso por un consumidor. Esencialmente, la distinción entre un producto para el consumidor y un producto industrial se asienta en la intención para el cual se adquiere el producto.

De igual manera, se ha señalado en los Lineamientos 2006 de la Comisión de Protección al Consumidor, ³⁶ indicándose que será interpretado como consumidor final al que adquiere, utiliza o disfruta un producto, ya sea un

³⁵ El Precedente Moquillaza & Milne fue el punto de partida para analizar la acepción de consumidor final. La denuncia fue interpuesta por el señor Reynaldo Moquillaza Orellana en representación de la empresa Moquillaza, debido a que el vehículo adquirido era utilizado para fines propios de la actividad económica de la firma y para fines personales, esto último fuera del horario de trabajo.

³⁶ Aprobado mediante RESOLUCIÓN N° 001-2006-LIN-CPC/INDECOPI

bien o un servicio, para fines personales, familiares o de su entorno social inmediato, tomando en consideración la asimetría informativa.

Posteriormente, dicho precedente se vio afectado por la modificación del art 3.a del Decreto Legislativo N° 716 mediante el Decreto Legislativo N° 1045- Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor³⁷ que entiende por consumidor a todas las personas naturales que, en la adquisición, uso o disfrute de un bien o contratación de un servicio, actúan en un espacio ajeno a una actividad empresarial o profesional.

A su vez, extraordinariamente, se protegerá a los microempresarios que acrediten una situación de desigualdad informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios no concernientes con el giro propio del negocio.

Agregando a dicho artículo, también se cuidaran las acciones de los consumidores o usuarios que procedan en el mercado con una diligencia usual y de acuerdo a las circunstancias.

Hasta ahora tenemos dos conceptos que han cobrado relevancia como son los consumidores finales³⁸ y los consumidores razonables³⁹ siendo, entrelazados y comprometidos con la finalidad de ser protegidos según la actuación o desarrollo que demuestren en el mercado, es decir un desenvolvimiento con diligencia ordinaria, de acuerdo a las situaciones generales.

Al respecto, aún no podemos aseverar que la protección que se les brinde, a los consumidores o usuarios, la mayoría inexpertos o poco especializados, sea la más eficiente debido a que nuestra jurisprudencia no ha podido cubrir todas las cambiantes necesidades, independientemente de la diligencia que empleen dichos consumidores o usuarios en sus transacciones.

³⁷ Decreto Legislativo 1045- Ley Complementaria del Sistema de Protección al Consumidor del 26 de junio de 2008.

³⁸ "artículo 3°.-"Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios."

³⁹ "a) (...). La presente Ley protege al consumidor que actúa en el mercado con diligencia ordinaria, de acuerdo a las circunstancias."

Lo que pretende el aludido Decreto es que los consumidores o usuarios actúen no perdiendo de vista la capacidad, ordinaria, previsible en sus transacciones; por tal razón no se estarán comprendidos en la protección normativa a todos aquellos consumidores o usuarios que actúen irresponsablemente y que no hayan tomado las respectivas previsiones del caso, en sus transacciones en favor de sus propios intereses.

Seguidamente, el Decreto Supremo 006-2009-PCM⁴⁰ delimitó el concepto de consumidor como aquel que adquiere, utiliza o disfruta bienes o servicios ajenos a su actividad empresarial o profesional.

Agregándose también la protección al microempresario y al consumidor reiterando que deberán actuar con la diligencia ordinaria; remplazando el modelo de consumidor razonable por el diligente.

Actualmente, con la publicación del Código de Protección y Defensa del Consumidor⁴¹ ha definido a los consumidores o usuarios como las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como receptores finales productos o servicios materiales e inmateriales, en favor propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un territorio ajeno a una actividad empresarial o profesional.⁴²

Asimismo circunscribe a los microempresarios que demuestren una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no constituyan parte del giro propio del negocio. Y en el supuesto de incertidumbre sobre el destino final de determinado producto o servicio, se calificará como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta.

En ese sentido, ESPINOZA ESPINOZA⁴³ indica que se ha establecido en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, la figura, del consumidor equiparado, afirmando, al respecto, sobre la calidad de consumidor

⁴⁰ Decreto Supremo 006-2009-PCM-Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor del 30 de enero de 2009.

⁴¹ Publicado el 2 de setiembre de 2010 en el diario oficial *El Peruano*.

⁴² Artículo IV. Inc. 1.1. Código de Protección y Defensa del Consumidor -Ley N° 29571.

⁴³ ESPINOZA ESPINOZA, Juan. "Primeras reflexiones a propósito del Código de Protección y Defensa del Consumidor". En: *Actualidad Jurídica: Información especializada para abogados y jueces*. Tomo N° 202. Lima, setiembre de 2010, pág. 16.

inalterable, independientemente de que se efectivice la adquisición del bien o la contratación de un determinado servicio.

Es por ello, que el consumidor es todo aquel que interactúa en el mercado, por lo mismo será merecedor a una amplia tutela y protección conforme lo prescribe nuestra Constitución.

Por otro lado, ESPINOZA ESPINOZA y LOPEZ RAYGADA,⁴⁴ en lo que respecta a los tipos de consumidor en la publicidad comercial, señalan que la Comisión de Represión de la Competencia Desleal o la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal del INDECOPI, como autoridades administrativas en primera y segunda instancia respectivamente, juzgan qué nivel de intérprete es el consumidor que recibe el mensaje.

En ese sentido, las autoridades administrativas al no tener definida normativamente la categoría de consumidor en la publicidad, realizan dicho análisis según los siguientes tipos de consumidores:

a. Consumidor experto.

El consumidor experto es aquel que conoce un producto determinado en un nivel que supera el nivel de conocimiento que sobre éste tiene un consumidor o usuario común. El consumidor experto conoce datos que ignora la mayoría, sea porque la utilización o conocimiento de dicho producto son parte de su actividad profesional, económica, o porque dicho producto pertenece al ámbito de su interés personal, como *hobby* o por cualquier otra razón.

Un análisis experto es el que realiza, por ejemplo un ingeniero especializado en telecomunicaciones que es receptor de un anuncio sobre servicios de la Internet que contiene datos sobre las velocidades que pueden alcanzarse en la navegación digital, bajo ciertas condiciones de tecnología.

El consumidor experto es una categoría que la autoridad administrativa ha descartado tradicionalmente en el enjuiciamiento para determinar

⁴⁴ ESPINOZA ESPINOZA, Juan y LOPEZ RAYGADA, Pierino Stucchi, *Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor*, Editorial Rodhas, Lima, 2006, p.p.115.

si se ha cumplido con el principio de veracidad, dado que responde al análisis que realizaría una reducida minoría de consumidores receptores del mensaje publicitario.

b. Consumidor razonable.

El consumidor razonable⁴⁵ es determinado como aquel consumidor que, sin contar con un nivel especial de conocimiento, mantiene una actitud diligente a efectos de elegir de entre todas las ofertas posibles, aquella que satisfaga del mejor modo posible sus necesidades.

Los Lineamientos sobre Competencia Desleal y Publicidad emitidos por la Comisión señalan que se considera consumidores razonables a los que antes de tomar decisiones de consumo, adoptan precauciones comúnmente razonables y se informan adecuadamente acerca de los bienes o servicios que les ofrecen los proveedores

Dichos lineamientos señalan también que el consumidor razonable actúa en el mercado con la diligencia ordinaria con que se desenvuelve en la vida diaria, juzgando la información a la cual tiene acceso, principalmente a partir de su experiencia, atendiendo al significado usual de las palabras, frases y oraciones, prefiriendo, de varias interpretaciones posibles, aquella que surge naturalmente a sus ojos.

c. Consumidor Medio.

Es definido como aquel que asume las precauciones y las reservas que en promedio todo consumidor realiza. El consumidor medio debería reflejar el estándar real en el mercado.

El consumidor medio representa, en la realidad, al destinatario de la protección que el ordenamiento jurídico prevé. Quienes critican la utilización del estándar del consumidor medio señalan que éste es capaz de generar una negligencia sistémica en el proceso competitivo y que genera la inhibición de incentivos para que los consumidores sean continua y progresivamente más racionales, pues notan que el Estado protege su descuido o negligencia.

⁴⁵ ESPINOZA ESPINOZA, Juan y LOPEZ RAYGADA, Pierino Stucchi, óp. cit., 16.

Sin embargo, cabe precisar que el consumidor medio no es negligente ni descuidado, sino que es normalmente cuidadoso y precavido. No es igualmente diligente para analizar el paquete de información que transmite un anuncio sobre una goma de mascar, que un anuncio sobre departamentos para vivienda.

Preciso es también señalar que el consumidor medio no se encuentra desprovisto de toda racionalidad. Al contrario, posee toda aquella racionalidad media que se revela del colectivo al que va dirigido un anuncio. Esta racionalidad colectiva que es la que representa la demanda en el mercado, es la fuerza complementaria a la oferta que construye la dinámica del intercambio en una economía libre.

Así, aparece como deseable que el ordenamiento jurídico proteja a aquella racionalidad colectiva de una posible inducción a error que distorsione la asignación de recursos que la economía de mercado permite en la realidad.

d. Consumidor ignorante y Consumidor descuidado.

El consumidor ignorante⁴⁶ es aquel que no cuenta con las herramientas cognitivas ni conceptuales para entender en su integridad un paquete de información por ello es más susceptible que se vea inducido a error, dado que puede interpretar erróneamente un mensaje, con independencia de si el mensaje es erróneo.

En países como el nuestro donde los niveles de extrema pobreza, analfabetismo y desnutrición preocupan, contamos con una importante proporción de estos consumidores que se encuentran lejos de tener la capacidad de actuar razonablemente en el mercado. Por esta misma razón, este estándar no es tomado en cuenta para el análisis que realiza la autoridad administrativa sobre los paquetes de información.

Distinto es el caso del consumidor descuidado, quien sí cuenta con las herramientas cognitivas y conceptuales para entender en su integridad

⁴⁶ ESPINOZA ESPINOZA, Juan y LOPEZ RAYGADA, Pierino Stucchi, óp. cit., 17.

un paquete de información y a pesar de ello decide no dedicar análisis alguno a la información que la publicidad le transmite.

Este consumidor decide sus actos de consumo por impulso y sin meditación. Dada la intermitencia y lo imprevisible de su apreciación, la autoridad administrativa no lo toma en cuenta para el análisis que realiza sobre el paquete de información que transmiten los anuncios publicitarios.

4. Derecho a la información

En esencia podemos señalar que los proveedores de bienes o servicios, dada su experiencia en el mercado no transmiten todos sus conocimientos, o en su defecto omiten información relevante y de ser el caso dicha información resulta defectuosa, debido a esto se genera la asimetría informativa; trayendo como resultado elevados costos de transacción e impidiendo el desarrollo eficiente del mercado.

Al respecto debemos señalar que los proveedores tienen la obligación de ofrecer al consumidor toda la información relevante para tomar una decisión o realizar una elección apropiada de consumo, efectuando un uso o consumo correcto al adquirir productos o contratar servicios.

Cabe señalar que la información relevante es toda aquella sin la cual no se hubiera adoptado una acertada decisión de consumo, repercutiendo en dicha decisión por la omisión al ofertarse un producto o servicio.

Por ello se debe de informar a los consumidores o usuarios de forma cierta, suficiente, de fácil comprensión, adecuada y oportuna pudiendo a acceder a ella en idioma castellano.

El Código de Protección al Consumidor⁴⁷ prohíbe que se brinde a los consumidores o usuarios información u omisión que provoque errores en

⁴⁷ Artículo VI.- Políticas públicas (...) El Estado garantiza el derecho a la información de los consumidores promoviendo que el sector público respectivo y el sector privado faciliten mayores y mejores espacios e instrumentos de información a los consumidores a fin de hacer más transparente el mercado; y vela porque la información sea veraz y apropiada para que los consumidores tomen decisiones de consumo de acuerdo con sus expectativas.

relación a la cantidad, calidad, precio, origen, modo de fabricación, componentes de los productos o servicios ofrecidos.

En ese sentido, podemos expresar que si el consumidor o usuario no se encuentra debidamente informado, difícilmente podrá ejercer su derecho de elección y que lo más probable no será de forma acertada, frente a la propagación de informaciones, poco relevantes para una buena toma de decisión respecto a los bienes y servicios que pretende contratar.

Además de ello, los proveedores de productos o servicios tienden a propagar toda la información mediante la publicidad y contratos respectivamente. Por lo mismo es importante determinar el contenido esencial del derecho a la información.

Al respecto, la jurisprudencia ha indicado, cual es el contenido esencial del derecho a la información⁴⁸ precisando que deberá estar a disposición del consumidor, de manera clara, cierta y comprensible, de todos los elementos necesarios para que éste tome una decisión de consumo apropiada para la adquisición de bienes o la contratación de servicios.

Enfatizando, además, la relevancia de detallar las advertencias, riesgos previsible, precauciones, limitaciones, requisitos y condiciones relacionados con la adquisición de los productos o la contratación de los mismos. Agrega, también que no basta la sola indicación de su existencia sino que debe mencionarse expresamente en qué consisten.

Este contenido esencial es el mínimo indispensable para que el derecho a la información de los consumidores sea reconocible como tal y no se vea vaciado de contenido.

Por otro lado, en el supuesto de los contratos de consumo en el que se haya publicitado, ofertado u promocionado determinado beneficio o efecto⁴⁹;

⁴⁸ Resolución N° 072-2006/CCD-INDECOPI. Expediente N° 020-2006/CCD emitida el 10 de mayo de 2006.

⁴⁹ Código de Protección y Defensa del Consumidor -Ley N° 29571.

“Artículo 46º.- (...)El contenido de la oferta, promoción o publicidad, las características y funciones propias del producto o servicio y las condiciones y garantías ofrecidas obligan a los proveedores y son exigibles por los consumidores, aun cuando no figuren en el contrato celebrado o en el documento o comprobante recibido.”

precisamente, que este determinado en dicho contrato, el consumidor o usuario está en el derecho de solicitar que también se le haga efectivo lo ofertado.

5. Definición de proveedor

Según la definición del Código de Protección y Defensa del Consumidor Peruano son proveedores todas aquellas personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado que, de manera frecuente, producen, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden, suministran productos o prestan servicios de cualquier naturaleza a los consumidores.

Los proveedores tienen la, primordial, obligación de asentar en la comprensión de los consumidores toda la información principal, con el propósito de que éstos puedan realizar una adecuada decisión de consumo.

Al respecto, podemos indicar que la información proporcionada que deba ser puesta a conocimiento; sea entregada cumpliendo con lo dispuesto en los derechos de los consumidores de nuestro Código; refiriéndose específicamente a que la mencionada información deba ser oportuna, suficiente, veraz y fácilmente accesible.⁵⁰

En efecto, sobre la calidad de información, los proveedores tienen entonces la obligación de brindar a los consumidores la información apropiada o necesaria a efectos de que éstos adopten una decisión de consumo adecuada a su provecho y, también, deberá ser informado por su parte sobre el producto adquirido o el servicio contratado durante la vigencia de la relación entre ellos.

Ahora bien, nuestra legislación ha enumerado, de forma no restrictiva, a quienes serán considerados como proveedores, enunciándolos de la siguiente manera:

⁵⁰ CODIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 1º: Derecho a acceder a información oportuna, suficiente, veraz y fácilmente accesible, relevante para tomar una decisión o realizar una elección de consumo que se ajuste a sus intereses, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios.

- Distribuidores o comerciantes a todas aquellas personas naturales o jurídicas que venden o proporcionan de otra forma al por mayor, al por menor, productos o servicios destinados finalmente a los consumidores, aun cuando ello no se desenvuelva en establecimientos abiertos al público.
- Productores o fabricantes serán todas aquellas personas naturales o jurídicas que producen, extraen, industrializan o transforman bienes intermedios o finales para su provisión a los consumidores.
- Importadores serán todas aquellas personas naturales o jurídicas que importan productos para su comercialización o provisión en otra forma en el territorio nacional.
- Como se puede apreciar, nuestro Código ha enumerado de manera general quienes serán considerados como proveedores, no obstante dicha relación no es restrictiva pudiendo incluirse otros sujetos que también podrán actuar como proveedores en el mercado.
- Prestadores serán todas aquellas personas naturales o jurídicas que proporcionan servicios a los consumidores.

Como se puede apreciar, nuestro Código ha enumerado de manera general quienes serán considerados proveedores, principalmente por la calidad, experiencia y profesionalización que ostentan frente a los consumidores, en la relaciones de consumo; no obstante a dicha relación, que no es restrictiva ni limitativa; pudiendo incluirse otros sujetos que también podrán actuar como proveedores en el mercado.

6. Asimetría informativa

Nuestro Código de Protección y Defensa del Consumidor -Ley N° 29571, señala que la asimetría informativa forma parte, característica, de toda transacción comercial por la cual uno de los agentes, el proveedor, suele tener mayor y mejor información sobre los productos y servicios que ofrece en el mercado a los consumidores.⁵¹

⁵¹ Art IV. inciso 7. Código de Protección y Defensa del Consumidor -Ley N° 29571.

Con la finalidad de corregir la mencionada asimetría, le corresponde al Estado asegurar el cumplimiento del llamado deber de información de los proveedores; a su vez dicho Estado debería delimitar cuál es la información adecuada y necesaria relevante que deben de difundir los proveedores; para que el consumidor pueda actuar racionalmente en beneficio de sus propios intereses.

Al respecto, es fundamental que los consumidores deban de obtener por parte de los proveedores, también, la información y/o característica obligatoria, de cada rubro o sector del mercado, para el proceder responsable en sus relaciones de consumo.

Por lo mismo, es primordial que en todas las decisiones de consumo recaigan sobre las necesidades y en provecho, efectivamente, de los consumidores; de lo contrario tendrían que asumir precios elevados para tener acceso a la información principal, así como para para lograr la experiencia que requieren en el mercado en el cual se desenvolverán.

En ese sentido, el Estado debe de encaminar sus esfuerzos a corregir esta asimetría informativa, asignándoles deberes y prohibiciones a los proveedores, de acuerdo a los cambios en el tiempo de las mencionadas relaciones.

Resulta importante detallar, sobre la asimetría informativa, que dicho fenómeno es casi imposible poder erradicar o suprimir de nuestras relaciones de consumo, motivo por el cual, nuestro Código de Protección y Defensa del Consumidor precisa que se encargará de corregir,⁵² es decir empleará sus mecanismos para reprender las conductas que perturben el poder de decisión de los consumidores.

No obstante, el Estado no debería descuidar la educación para el consumo, ya que se derivará y reflejara en un comportamiento diligente y responsable por parte de los consumidores con la finalidad de resguardar la correcta

⁵² CODIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR-Ley 29571:

“Artículo II.- Finalidad

El presente Código tiene la finalidad de que los consumidores accedan a productos y servicios idóneos y que gocen de los derechos y los mecanismos efectivos para su protección, reduciendo la asimetría informativa (...).”

marcha del mercado, reduciéndose de esta manera las distorsiones por la aludida asimetría informativa.

7. Idoneidad de productos y servicios

Anteriormente, el artículo 8° del Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor, establecía concisamente que los proveedores son responsables por la idoneidad y calidad de los productos y servicios que ofrecen en el mercado.

En consecuencia, dicho artículo, al no regular con el término deber de idoneidad, ni los alcances de un patrón de calidad que corresponderían a los bienes y servicios; se limitó a presumir un tipo de responsabilidad del proveedor.

Es por ello, que el Precedente Humberto Tori Fernández contra Kouros E.I.R.L. señalaba sobre el artículo, bajo comentario, el contenido de una garantía implícita.⁵³

En el mencionado precedente indicaba que todo proveedor ofrece una garantía implícita sobre el bien o servicio materia de transacción comercial con el consumidor, siendo idóneo para los fines y usos previsibles para los que normalmente se adquieren éstos en el mercado.

Tómese en cuenta, que ahora con dicho precedente, el proveedor tiene en textualmente detallado que deberá responsabilizarse por el bien o servicio en caso éste no refleje la idoneidad para satisfacer los intereses de los consumidores o usuarios.

Pese a ello, se contaba con la percepción sobre la responsabilidad por la falta o el incumplimiento de la idoneidad; lo que no podemos afirmar es que los proveedores ya posean eficientemente delimitado el tema referido al deber de dicha idoneidad.

⁵³ Resolución N° 085-96-TDC del 13 de noviembre de 1996. Humberto Tori Fernández denunció ante la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi a la empresa Kouros EIRL, debido a la venta par de zapatos de cuero por S/. 65.54 nuevos soles; desgastándose a los dos meses de compra.

Seguidamente se publicó el Decreto Legislativo 1045, incorporándose al artículo 8° de la Ley, indicando que el proveedor únicamente puede exonerarse de la garantía implícita si logra acreditar que no cumplió con la misma por causas que escaparon a su esfera de control.

El proveedor se exonerará de responsabilidad únicamente si logra acreditar que existió una causa objetiva, justificada y no previsible para su actividad económica que califique como caso fortuito, fuerza mayor, hecho de tercero o negligencia del propio consumidor para no cumplir con lo ofrecido.

Quedando, precisamente, establecido que el proveedor no responderá por la garantía implícita si consigue acreditar que su ausencia o limitación se debió a motivos no originados por este, por tanto estas causas escaparían de la esfera de su vigilancia.

Actualmente, nuestro Código de Protección y Defensa del Consumidor ha definido a la idoneidad como la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso.

Dicha idoneidad será evaluada en función a la propia naturaleza del producto adquirido o servicio contratado y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto a disposición de los consumidores o usuarios en el mercado. Asimismo las autorizaciones por parte de los organismos del Estado para la fabricación de un producto o la prestación de un servicio, en los casos que sea necesario, no eximen de responsabilidad al proveedor frente al consumidor.

Posteriormente, a la transacción los proveedores, estos últimos tienen la obligación de responder por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos; así como también por la legitimidad de las marcas y leyendas que exhiben sus productos o del signo que respalda al prestador del servicio, por la falta de conformidad entre la publicidad comercial de los productos y servicios y éstos, así como por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda.

Es por esto que, al establecerse la idoneidad de un producto o servicio, deberá confrontarse el mismo con las garantías que el proveedor está brindando y a las que se haya obligado previamente.

Entiéndase por garantías a todas las características, condiciones o términos con los que cuenta el producto o servicio. Estas garantías pueden ser legales, explícitas o implícitas.

En consecuencia, nos encontraremos frente a una garantía legal, que primará sobre la garantía implícita y explícita; siendo aplicada indefectiblemente, por mandato de la ley o de las regulaciones vigentes no permitiendo la comercialización de un producto o la prestación de un servicio sin cumplir con dicha garantía.

Por consiguiente, estaremos ante una garantía explícita si de ella provienen los términos y condiciones visiblemente prometidos por el proveedor al consumidor, no sólo en el contrato, sino también en el etiquetado del producto, en la publicidad, en el comprobante de pago o en cualquier otro medio por el que se pruebe específicamente lo ofrecido al consumidor.

De la misma forma, nos encontraremos ante una garantía implícita cuando, ante el mutismo del proveedor o del contrato, se entiende que el producto o servicio cumplen con los fines y usos previsibles para los que han sido adquiridos por el consumidor, considerando, entre otros aspectos, los usos y costumbres del mercado.

Es por ello, que la garantía implícita puede ser estimada como una regla suplente, aplicándose siempre y cuando no exista una garantía explícita o una legal; igualmente, ante la falta de una norma o de un ofrecimiento manifiesto del proveedor, se asume que el producto o servicio es idóneo para los fines ordinarios.

Por lo mismo, RODRÍGUEZ GARCÍA⁵⁴ señala que consumidor espera que el proveedor entregue un producto o preste un servicio que no agrave una disposición legal, por lo que la confianza viene dada, por lo que la normativa define. De igual forma, añade que los consumidores esperan que el proveedor

⁵⁴ RODRIGUEZ GARCIA, Gustavo. *El consumidor en su isla: una visión alternativa del sistema de protección al consumidor*, Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, Lima, 2013, pág.56.

entregue un producto o servicio con las características expresamente ofrecidas por este, por lo que la expectativa viene dada por los términos ofrecidos en los casos contractuales o publicitarios⁵⁵ por ejemplo.

En efecto, se confronta lo que dice la normativa o lo que establecen los términos ofrecidos, en cada caso, y se contrasta con lo que en los hechos el proveedor está otorgando al consumidor. Si existe discrepancia, el proveedor habrá infringido el deber de idoneidad.

8. Derecho de elección

La Constitución Política del Perú ha encargado al Estado la protección de los intereses de los consumidores y usuarios, lo cual implica un derecho esencial como es la libre elección.

No obstante, queda entendido que se protegerá solamente a aquellos consumidores que tengan una diligencia ordinaria en sus elecciones en el mercado; lo expuesto se basa en el comportamiento y/o decisiones, en lo que respecta a un estándar de consumidor; el cual se desenvolverá de forma razonada al realizar sus transacciones.⁵⁶

De lo mostrado, podemos señalar que tenemos el derecho a elegir mediante la información recibida de forma cierta, apropiada, pertinente; es por ello que esta información se programará en las relaciones de consumo: oferta, publicidad comercial y prácticas comerciales; y en el ámbito extracontractual por ejemplo en los rotulados de los productos; y, por los contratos de consumo.

El derecho a la libertad de elección corresponderá, entonces, ejercer libremente la voluntad de los consumidores y usuarios en las relaciones de consumo y tratativas, mediante la información recibida por los proveedores que le permitirán efectuar acertadas decisiones.

⁵⁵ RODRIGUEZ GARCIA, Gustavo, óp. cit., 55-56.

⁵⁶ En efecto, el Código de Protección y Defensa del Consumidor expresa en el art. 1, inciso f que los consumidores y usuarios tienen: "Derecho a elegir libremente entre productos y servicios idóneos y de calidad, conforme a la normativa pertinente, que se ofrezcan en el mercado y a ser informados por el proveedor con los que cuenta".

En ese sentido, GUTIERREZ CAMACHO,⁵⁷ refiere sobre la teoría de la elección racional, que por un lado se identifica al hombre como maximizador de beneficios, concibiéndose dicho ser humano como un decisor racional a partir de ventajas, incentivos y beneficios que prefiere, sobre las desventajas y costos que le representa su decisión.

Contrariamente a lo antes señalado, el psicoanálisis, como disciplina que estudia el comportamiento humano, señala GUTIERREZ CAMACHO (2005), que la elección humana no es ni lo consciente, voluntaria ni racional. El antecedido autor asevera que debe reconocerse un espacio efectivo a la influencia de aspectos no conscientes, el mismo que lleva a los electores a expresar sus preferencias más allá de los mensajes contenidos en la oferta.

Al respecto, LÓPEZ RAYGADA⁵⁸ señala que el derecho a elegir a representantes es el signo distintivo de la ciudadanía política, la ciudadanía económica –en cuanto a la esfera del consumidor– se atañe con el derecho a elegir libremente bienes y servicios; es decir, a que haya competencia.

Asimismo el señalado autor, pone énfasis en la educación como el punto céntrico para el ejercicio de dicha libertad, pero no suprime la importancia de la labor del Estado como asegurador de la eficacia de sus derechos.

La capacidad de elección de los consumidores y usuarios es, entonces, el cimiento en el cual se basa la defensa de los aludidos intervinientes, lo que tiene como resultado que tal derecho tenga por finalidad central plantear dispositivos que permitan obtener toda la información suficiente para formalizar una elección en función a sus propios intereses y no en su perjuicio.

Los consumidores y usuarios pueden ver menoscabados su derecho a la libertad de elección siendo afectadas principalmente en la gran mayoría de las relaciones contractuales celebradas restringiendo directamente el derecho bajo comentario.

⁵⁷ GUTIERREZ CAMACHO, Walter. *La Constitución Comentada*, Tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, 2005, pág. 421.

⁵⁸ SÚMAR, Oscar. *Ensayos sobre Protección al Consumidor en el Perú*, Editorial de la Universidad del Pacífico, Lima, 2011, pág.53.

Es por ello que los consumidores y usuarios ejercerán su derecho a elegir, primeramente si cuentan con el conocimiento necesario para diferenciar el beneficio de seleccionar determinado producto o servicio, habiendo empleado, anticipadamente, las informaciones proporcionadas por los proveedores.

Asimismo, tendremos consumidores razonables y cautelosos al ejercer su derecho de elección, dependiendo del cumplimiento del deber de información del proveedor; principalmente recibiendo toda aquella información relevante para una prudente decisión de consumo.

Podemos apreciar entonces que el derecho a la libertad de elección y el derecho a la información son derechos concatenados; ambos tienen por finalidad garantizar que la decisión de consumo no sea impuesta o condicionada por los proveedores.

Tal como lo indica DURAND CARRIÓN⁵⁹ para una efectiva vigencia de este derecho, se pretende que el consumidor encuentre alternativas confiables, sea aplicable la garantía de comercialización y la responsabilidad de productos evitándose la utilización de propaganda subjetiva y la publicidad encubierta, se erradique la copia o plagio o imitación o la competencia desleal en marcas y productos.

En ese mismo sentido, y en el marco de una economía social de mercado, se debe de garantizar la libertad, cuyo vehículo es la elección, que permite a cada individuo determinar el camino hacia su bienestar; igualdad, cuya expresión es un mismo conjunto de derechos y deberes para cada individuo en la mismas condiciones.

Precisamente, sobre la libertad de elección de los consumidores podemos indicar que se relaciona directamente, y en salvaguarda de su propia libertad, por los principios de soberanía del consumidor y el de transparencia, indicados en el Código de Protección y Defensa de Consumidor; ambos principios son una garantía de la libertad de elección del consumidor.

⁵⁹ DURAND CARRIÓN, Julio., 1995, óp. cit., pág.65.

De igual forma, precisamos respecto a la idoneidad y la libertad de elección que por más que se respete el derecho de elección, no tienen, los consumidores, salvaguardado el cumplimiento del deber de idoneidad y la responsabilidad por incumplimiento por parte de los proveedores sobre su razonada elección.

9. Salud y seguridad

Nuestro ordenamiento constitucional, estableció la protección al consumidor velando principalmente, en particular, por la salud y la seguridad de la población en el segundo párrafo del artículo 65°.

En ese sentido, DURAND CARRION⁶⁰ señala que el consumidor merece una protección enérgica contra productos, proceso de producción y servicios que, en condiciones normales o previsibles represente riesgo o peligro para la salud o seguridad física.

El referido autor, también hace hincapié a la protección al consumidor respecto de los daños físicos que pudiera sufrir respecto al consumo de alimentos envasados, aditivos y otros que no deben presentar riesgo alguno para la salud.

Tenemos, además, que en el artículo VI del Código de Protección y Defensa del Consumidor, el tema de las Políticas públicas, el cual nos indica que el Estado protege la salud y seguridad de los consumidores⁶¹ a través de una normativa apropiada y actualizada, fomentando la participación de todas las jerarquías públicas o privadas.

Asimismo, en el segundo acápite del artículo bajo comentario, señala que dicho Estado promueve el establecimiento de las normas reglamentarias para

⁶⁰ Loc. cit., ídem

⁶¹ Artículo VI.- Políticas públicas: El Estado protege la salud y seguridad de los consumidores a través de una normativa apropiada y actualizada, fomentando la participación de todos los estamentos públicos o privados. Para tal efecto, promueve el establecimiento de las normas reglamentarias para la producción y comercialización de productos y servicios y fiscaliza su cumplimiento a través de los organismos competentes. (...)

la producción y comercialización de productos y servicios y fiscaliza su cumplimiento a través de los organismos competentes.

Es por ello, que el Estado queda vinculado a defender los derechos fundamentales, y en especial a defender los derechos e intereses de los consumidores y usuarios como son la seguridad, la integridad, la salud, la dignidad y la vida.⁶²

En efecto, el artículo 25º del Código de Protección y defensa del Consumidor refiere al deber general de seguridad de los productos o servicios ofertados en el mercado no deben conllevar, en condiciones de uso normal o previsible, riesgo injustificado o no advertido para la salud o seguridad de los consumidores o sus bienes.

Por otro lado, entiéndase como deber ordinario de seguridad que los productos o servicios ofrecidos en el mercado no deben permitir, en condiciones de uso normal o previsible, riesgos injustificados o no advertidos para la salud o seguridad de los consumidores.

En efecto, de colocarse productos o servicios en el mercado, en los que subsiguientemente se revele la presencia de peligros no previstos con anterioridad o imprevisibles, el proveedor está obligado a adoptar las medidas razonables para eliminar o reducir el peligro en el plazo inmediato.

Entre las principales medidas que los proveedores deben de tomar tenemos la de notificar a las autoridades competentes estas circunstancias, aislando sus productos o servicios, disponiendo su reemplazo o reparación, e informando a los consumidores y usuarios, a la brevedad, sobre las advertencias.

10. Principios en defensa de los consumidores

El artículo V del Título Preliminar del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece los principios que indican la necesidad respecto a la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, con el propósito de

⁶² SÚMAR, Oscar. óp. cit., pág.161.

servir de fuente de derecho en caso de ausencia⁶³ o insuficiencia⁶⁴ de la ley, en la regulación de las relaciones de consumo; así como también para la interpretación correcta de las normas.

Al respecto, el Código de Protección y Defensa del Consumidor en el artículo V del Título Preliminar, establece los siguientes principios:

10.1 Principio de soberanía del consumidor

El citado principio establece que: “Las normas de protección al consumidor fomentan las decisiones libres e informadas de los consumidores, a fin de que con sus decisiones orienten el mercado en la mejora de las condiciones de los productos o servicios ofrecidos”.⁶⁵

De lo señalado se entiende que el consumidor es el agente más importante en el mercado, por ello que se le debe brindar toda aquella información relevante para que pueda tomar una decisión libre y satisfactoria según sus intereses y necesidades, de este modo su conducta equilibrará de mejor manera el mercado.

De acuerdo a ello, la soberanía del consumidor involucra directamente a sus declaraciones o elecciones de consumo que servirán para orientar, dirigir y equilibrar de una manera óptima el funcionamiento del mercado; así como para, controlar de alguna forma, el comportamiento de los proveedores.

⁶³ CÓDIGO CIVIL PERUANO. Artículo IX.- Las disposiciones del Código Civil se aplican supletoriamente a las relaciones y situaciones jurídicas reguladas por otras leyes, siempre que no sean incompatibles con su naturaleza.

⁶⁴ CÓDIGO CIVIL PERUANO. Artículo VIII.- Los jueces no pueden dejar de administrar justicia por defecto o deficiencia de la ley. En tales casos, deben aplicar los principios generales del derecho y, preferentemente, los que inspiran el derecho peruano.

⁶⁵ Inciso 1, Artículo V, del Código de Protección y Defensa del consumidor, Ley N° 29571.

10.2 Principio pro consumidor

El referido principio indica lo siguiente:

*"En cualquier campo de su actuación, el Estado ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores. En proyección de este principio en caso de duda insalvable en el sentido de las normas o cuando exista duda en los alcances de los contratos por adhesión y los celebrados en base a cláusulas generales de contratación, debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor".*⁶⁶

En base a este principio, por mandato constitucional, el Estado ejerce una acción tuitiva de defensa de los derechos e intereses de los consumidores a en relación a los contratos de consumo; especialmente a dos tipos contractuales como son los contratos por adhesión y los celebrados en base a cláusulas generales de contratación⁶⁷ ejerciendo una protección especial debido a la notable desventaja informativa en la que se encuentran los consumidores.

Es por ello, que el Código de Protección y Defensa del Consumidor destaca, la duda razonable en favor de los consumidores, es decir protegiéndolo cuando haya una duda insalvable en sus transacciones o en las normas; por ende al no poder ser superadas se entenderá en beneficio de dichos consumidores.

Se observa, entonces, que bajo el principio pro consumidor el Estado actuará, corrigiendo el desequilibrio, en favor de los consumidores motivado por la asimetría informativa que devinieron en sus relaciones con los proveedores; garantizándoles la protección de haber sido desinformados y que producto de ello no se les permitiera actuar con la debida diligencia.

⁶⁶ Inciso 2, Artículo V, del Código de Protección y Defensa del consumidor, Ley N° 29571.

⁶⁷ En la Sentencia N° 3315-2004-AA. El Tribunal Constitucional diferenció el principio pro consumidor, en cuanto a la acción tuitiva del Estado a favor de los consumidores, y el principio in dubio pro consumidor entendido, como una extensión, en cuanto a que en caso de duda insalvable de las normas legales debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor.

10.3 Principio de transparencia

El antedicho principio señala sobre que: "En la actuación en el mercado, los proveedores generan una plena accesibilidad a la información a los consumidores acerca de los productos o servicios que ofrecen. La información brindada debe ser veraz y apropiada conforme al presente Código".⁶⁸

Según este principio los proveedores tienen la obligación de proporcionar la información completa y relevante sobre los bienes y servicios que ofertan; en ese sentido dicha información será suministrada garantizándose la veracidad de la misma, y a su vez siendo otorgada de forma oportuna y antelada para que los consumidores y usuarios tengan la oportunidad de tomar una decisión según sus intereses.

El principio bajo comentario, se relaciona con la característica de todas las transacciones comerciales⁶⁹ como es la asimetría informativa; por esta razón se requiere, a los proveedores, que la información que proporcionen sean las más transparentes, generando plena accesibilidad a los consumidores y usuarios. De igual forma el aludido principio guarda relación con el derecho a la información de los consumidores.

10.4 Principio de corrección de la asimetría

El referido principio prescribe lo siguiente:

"Las normas de protección al consumidor buscan corregir las distorsiones o malas prácticas generadas por la asimetría informativa o la situación de desequilibrio que se presente entre los proveedores y consumidores, sea en la contratación o en cualquier otra situación relevante, que coloquen a los segundos en una situación de desventaja respecto de los primeros al momento de actuar en el mercado".⁷⁰

Como podemos apreciar, en las transacciones se tiene que los proveedores son los profesionales-expertos respecto al alcance de los bienes y servicios

⁶⁸ Inciso 3, Artículo V, del Código de Protección y Defensa del consumidor, Ley N° 29571.

⁶⁹ Nuestro Código de Protección y Defensa del Consumidor pone énfasis en el cumplimiento de dicho principio respecto a la protección del consumidor contra la publicidad falsa o engañosa, en las promociones, los alimentos y los contratos, productos y servicios financieros.

⁷⁰ Inciso 4, Artículo V, del Código de Protección y Defensa del consumidor, Ley N° 29571.

en el marco de una relación de consumo; por esta razón el Estado contribuirá con la prevención en la corrección de la asimetría con el propósito de equilibrar la señalada desigualdad.

Se observa, entonces, que los consumidores y usuarios soportan las situaciones de asimetría en lo que respecta por ejemplo, a sus transacciones contractuales, específicamente, es los casos en los que no existen tratativas que puedan garantizar sus derechos, de información y de elección, como son las cláusulas abusivas o las cláusulas generales de los contratos por adhesión, marcándose notoriamente la vulnerabilidad de los consumidores.⁷¹

Por esto, el señalado principio será aplicado por el Estado, bajo esta potestad, reconociendo la vulnerabilidad y actuará corrigiendo estas prácticas, indebidas, por parte de los proveedores que pretendan aprovecharse de todas las distorsiones que se generen debido a la señalada asimetría.

Asimismo, tenemos al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –INDECOPI que es la autoridad con competencia principal y de alcance nacional para conocer las presuntas contravenciones, a las disposiciones comprendidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, imponiendo las sanciones y medidas correctivas del caso.

Como hemos señalado, en el primer capítulo, la asimetría informativa es un fenómeno que suele suceder en la gran mayoría de transacciones que realizan los consumidores y usuarios por lo cual es casi imposible poder erradicar o suprimir de nuestras relaciones de consumo.

De lo antepuesto, se puede resaltar que nuestro Código de Protección y Defensa del Consumidor ha precisado que se encargará solamente de corregir, es decir empleará sus mecanismos para reprender las conductas que turben el poder de decisión de los consumidores y usuarios.

⁷¹ Debiendo cumplirse con los siguientes requisitos que señala el artículo 48° de nuestro Código de Consumidor y Defensa del Consumidor conteniendo principalmente la concreción, claridad y simplicidad en la redacción, con posibilidad de comprensión inmediata, sin reenvíos a textos o documentos que no se proporcionen y en el contenido de los contratos.

10.5 Principio de buena fe

El citado principio establece lo siguiente:

“En la actuación en el mercado y en el ámbito de vigencia del presente Código, los consumidores, los proveedores, las asociaciones de consumidores, y sus representantes, deben guiar su conducta acorde con el principio de la buena fe de confianza y lealtad entre las partes. Al evaluar la conducta del consumidor se analizan las circunstancias relevantes del caso, como la información brindada, las características de la contratación y otros elementos sobre el particular”.⁷²

Respecto a la buena fe, BULLARD GONZÁLEZ,⁷³ discute en el tema del dolo omisivo, es si podemos asimilar el mentir a simplemente callarse para no decir toda la verdad; por esto nos indica que la doctrina tradicionalmente ha dado como respuesta, para establecer la diferencia, el principio de la buena fe resulta impreciso.

Dicho autor señala que sería válido callarse cuando ello no contradice el principio de la buena fe, y por tanto el silencio podría ser en ciertas ocasiones asimilable a la mentira o al engaño al ser un estándar impreciso e impredecible, como dicha buena fe.

Asimismo, a fin de solucionar el aspecto, BULLARD(2010) planea identificar criterios más objetivos y fáciles de determinar, y que nos liberen del abstracto y subjetivo uso de un estándar impreciso e impredecible, como la buena fe, para favorecer la predictibilidad.

Por otro lado, el principio en cuestión concuerda con lo señalado por las normas de interpretación objetiva del acto jurídico el cual indica que dichos actos serán desentrañados de acuerdo con lo que se haya referido en él y según el principio de la buena fe.⁷⁴

⁷² Inciso 5, Artículo V, del Código de Protección y Defensa del consumidor, Ley N° 29571.

⁷³ BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo. *Derecho y Economía: El análisis económico de las instituciones legales*, 2da. Edición, Palestra Editores, Lima, 2010, p.p. 480-481.

⁷⁴ Código Civil Peruano. Interpretación objetiva del Acto Jurídico: Artículo 168.- El acto jurídico debe ser interpretado de acuerdo con lo que se haya expresado en él y según el principio de la buena fe.

Por ende todas las transacciones celebradas por los consumidores y usuarios, en especial cuando se trate de sus contratos, estos tendrán que guiar su conducta conforme con el principio de la buena fe de confianza y lealtad entre las partes; correspondiendo entonces a los proveedores que redactan contratos no negociados o predispuestos a actuar bajo el indicado principio.

Asimismo, el principio alude a que, independientemente, de que ambas partes no hayan revisado las condiciones estipuladas quedaran excluidas la utilización de cláusulas que vayan en contra de las exigencias de la buena fe, colocando al consumidor, en su perjuicio, en una situación de desventaja o desigualdad.

Es por ello que los proveedores tienen el deber de información por orden constitucional y de la misma forma por la obligación procedente del principio bajo explicación; contribuyendo de esta forma con la reducción del desequilibrio en la relaciones contractuales y precontractuales.

Asimismo, el Código de Protección y Defensa del Consumidor Peruano hace referencia no solamente a la buena fe de los consumidores, los proveedores, las asociaciones de consumidores y sus representantes en la realización de sus contratos; sino que añade al principio de la buena fe procesal por el cual las partes intervinientes en un procedimiento de reclamación realizan sus actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la cooperación y la buena fe.

10.6 Principio de protección mínima

El mencionado principio establece lo siguiente: "El presente Código contiene las normas de mínima protección a los consumidores y no impide que las normas sectoriales puedan dispensar un nivel de protección mayor"^{75,76}.

⁷⁵ Inciso 6, Artículo V, del Código de Protección y Defensa del consumidor, Ley N° 29571.

⁷⁶ Artículo 80°.- Servicio post-venta: Los proveedores deben implementar y mantener procedimientos para ofrecer una información completa sobre lo siguiente: a) Los períodos de garantía, que son establecidos por el proveedor de acuerdo con los siguientes criterios: (...) si son aspectos estructurales, como mínimo cinco (5) años (...).

Como se aprecia, en el Código de Protección y Defensa del Consumidor encontramos señalados los derechos que son básicos, irrenunciables, para la defensa de los consumidores y usuarios; por ende no se podría dar un nivel de salvaguardia menor a los derechos estipulados de lo señalado en las normas. Este estándar mínimo de protección no impide que se puedan otorgar un nivel de protección mayor dentro del marco de sus atribuciones.

En ese sentido, de conformidad con lo señalado en el artículo 78° de nuestro Código de Protección y Defensa del Consumidor que indica que los compradores de inmuebles pactaran en sus respectivos contratos, que obtendrán cinco años de protección mínima en lo que respecta a defectos estructurales que pudieran suscitarse, en dichos inmuebles; no obstante de otras normas, de edificaciones, que señalen plazos mayores sobre dicha garantía.

10.7 Principio pro asociativo

Como bien señala nuestro respecto al principio bajo comentario: “El Estado facilita la actuación de las asociaciones de consumidores o usuarios en un marco de actuación responsable y con sujeción a lo previsto en el presente Código”.⁷⁷

Como se ha señalado en nuestra legislación la finalidad de las asociaciones de consumidores y usuarios es proteger, defender, informar y representar.

El Código de Protección y Defensa del Consumidor señala que el Estado facilita la actuación de las asociaciones, en defensa de los intereses de los consumidores y usuarios; pero impone que será en el marco de una actuación comprometida a lo dispuesto por el citado Código.

En el caso de los procedimientos administrativos en defensa colectiva de los consumidores,⁷⁸ las asociaciones de consumidores debidamente registradas están habilitadas para formular denuncias, en resguardo de los intereses

⁷⁷ Inciso 7, Artículo V, del Código de Protección y Defensa del consumidor, Ley N° 29571.

⁷⁸ Artículo 129°.- Procedimientos administrativos en defensa colectiva de los consumidores

difusos⁷⁹ o colectivos de los potencialmente o afectados consumidores y usuarios ante los organismos reguladores de los servicios públicos.

Así como también para formular denuncias ante la Comisión de Protección al Consumidor y ante los demás órganos funcionales competentes del INDECOPI. De igual forma, en lo que respecta a los procesos judiciales para la defensa de intereses difusos⁸⁰ y colectivos de los consumidores.

10.8 Principio de primacía de la realidad

El Código de Protección y Defensa del Consumidor señala respecto al antedicho principio lo siguiente:

*"En la determinación de la verdadera naturaleza de las conductas, se consideran las situaciones y relaciones económicas que efectivamente se realicen, persigan o establezcan. La forma de los actos jurídicos utilizados en la relación de consumo no enerva el análisis que la autoridad efectúe sobre los verdaderos propósitos de la conducta que subyacen al acto jurídico que la expresa".*⁸¹

Este principio reside en que todas las relaciones de consumo supondrán su verdadera naturaleza económica, es decir, la autoridad podrá considerar el verdadero propósito señalado en aquellos contratos; considerando, lo que ha ocurrido, independientemente de los documentos firmados o por el acto jurídico.

⁷⁹ Artículo 130º.- Procesos judiciales para la defensa de intereses difusos de los consumidores

⁸⁰ Artículo 131º.-Procesos judiciales para la defensa de intereses colectivos de los consumidores.

⁸¹ Inciso 8, Artículo V, del Código de Protección y Defensa del consumidor, Ley N° 29571.

SEGUNDO CAPÍTULO

EL DERECHO ALIMENTARIO PERUANO

En el sistema jurídico peruano no se encuentra desarrollado concretamente, el derecho a la alimentación, este se deduce de lo dispuesto en el inciso a) del artículo 2º de la Constitución Política de 1993, cuando expresa que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar.

En efecto la Constitución Política del Perú señala en el artículo 2º que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física, a su libre desarrollo y bienestar, lo cual coincide con lo establecido en su respectivo artículo 44º donde establece que entre los deberes del Estado se encuentra el garantizar la plena vigencia de los derechos humanos.

Lo señalado concuerda con el artículo 3º de la comentada Constitución, cuando expresa que la enunciación de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

De igual forma, se estipula, en el Art. 55º que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

En ese sentido la Ley N° 26842, Ley General de Salud establece, en el artículo 10º, entre otros, que toda persona tiene el derecho a recibir una alimentación sana y suficiente para cubrir sus necesidades biológicas, siendo la alimentación de las personas responsabilidad primaria de la familia.

Frente a lo expuesto, en el año 2013, se declaró como el año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria y para ello se construyó una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 – 2021- ENSAN, aprobada el 28 de diciembre del año 2013; en el cual se elaboraron y planes y acciones pertinentes para que al 2021 la población peruana logre la seguridad alimentaria y nutricional.

Dicha Estrategia Nacional, fue presentada por el Ministerio de Agricultura y Riego mediante la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional; y que se encuentra siendo desarrollada en cumplimiento al Decreto Supremo N° 102-2012-PCM del 12 de octubre del 2012, que declaró de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población peruana.

Por otro lado, el 08 de abril de 2014, la Comisión de Inclusión Social del Congreso de la República aprobó la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y que tiene como propósito garantizar el derecho a una adecuada alimentación.

Este Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es de observancia obligatoria para todas las entidades de la administración pública comprendidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General encargadas de implementar políticas, programas en los que se involucren a productores, comercializadores y consumidores.

Del mismo modo, se tiene como fines directos que se disminuya la desnutrición y malnutrición de la población, se erradique el hambre que se origina por la falta de accesos a alimentos adecuados, se garantice la disponibilidad y accesos a alimentos nutritivos.

Pero además de ello, se deberá desarrollar una educación con hábitos alimenticios saludables, fomentando la producción orgánica y ecológica, propiciando condiciones favorables para los pequeños y medianos productores, generando valor agregado a los encadenamientos productivos y garantizar la investigación científica, tecnológica y productiva que aseguren una adecuada alimentación.

Asimismo, para las daciones de la estrategia y del sistema, en comentario, se debe a la influencia positiva de la Organización de la Alimentación y la Agricultura-FAO.

No obstante lo señalado, en los párrafos precedentes, en lo que respecta al marco constitucional peruano, carente de una estipulación del derecho alimentario; se ha diseñado anteriormente para su complementación con la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021.

Referido a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, BUCARDO ROCHA⁸² entiende que es el estado de disponibilidad y estabilidad en el suministro de alimentos inocuos y nutritivos, de tal forma que todas las personas, todos los días, de manera oportuna gocen del acceso y puedan consumir los mismos en cantidad y calidad libre de contaminantes.

Además de lo anterior, señala que deben de tener acceso a otros servicios como saneamiento, salud y educación que aseguren el bienestar nutricional y le permita hacer una buena utilización biológica de los alimentos para alcanzar su desarrollo sin que ello signifique un deterioro del ecosistema

1. La seguridad alimentaria

Es definida como el derecho de las personas a tener acceso oportuno y permanente a los productos alimenticios para satisfacer sus necesidades nutricionales y llevar una vida sana y activa. Hay que enfocarla como un problema integral y no solo de producción agrícola o abastecimiento de alimentos.

El concepto de seguridad alimentaria tomó importancia en la discusión internacional en respuesta al aparente agravamiento de la desnutrición en algunas regiones del mundo y de las periódicas situaciones de hambre⁸³ provocadas por guerras o desastres de índole climática. La consecuente acción de las instituciones internacionales vinculadas a esta problemática estuvo focalizada en asegurar la disponibilidad material de los alimentos en situaciones críticas.

Durante la década del setenta, estas acciones y la progresiva modernización de la agricultura presentaron el mejoramiento relativo de algunos aspectos de la situación alimentaria en el ámbito de Latinoamérica y el Caribe, tales como el aumento de producción, total y per cápita, de cereales en la región, o el logro de una oferta calórica diaria por habitante adecuada a los

⁸² BUCARDO ROCHA, Ariel, *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional desde el Sector Público Agropecuario y Rural*, Comercial 3 H., Nicaragua, 2009, pág.12.

⁸³ PIÑEIRO, Martín, *Política Tecnológica y Seguridad Alimentaria en América Latina*, Instituto de Estudios peruanos, Lima, 1985, pág. 3.

requerimientos, en muchos países de la región. No obstante el mejoramiento relativo, se tiene en el Perú departamentos con alta vulnerabilidad respecto a la inseguridad alimentaria como Cajamarca, Amazonas, Huánuco, Huancavelica, Apurímac conforme se detalla en el figura 5.

Figura 5.

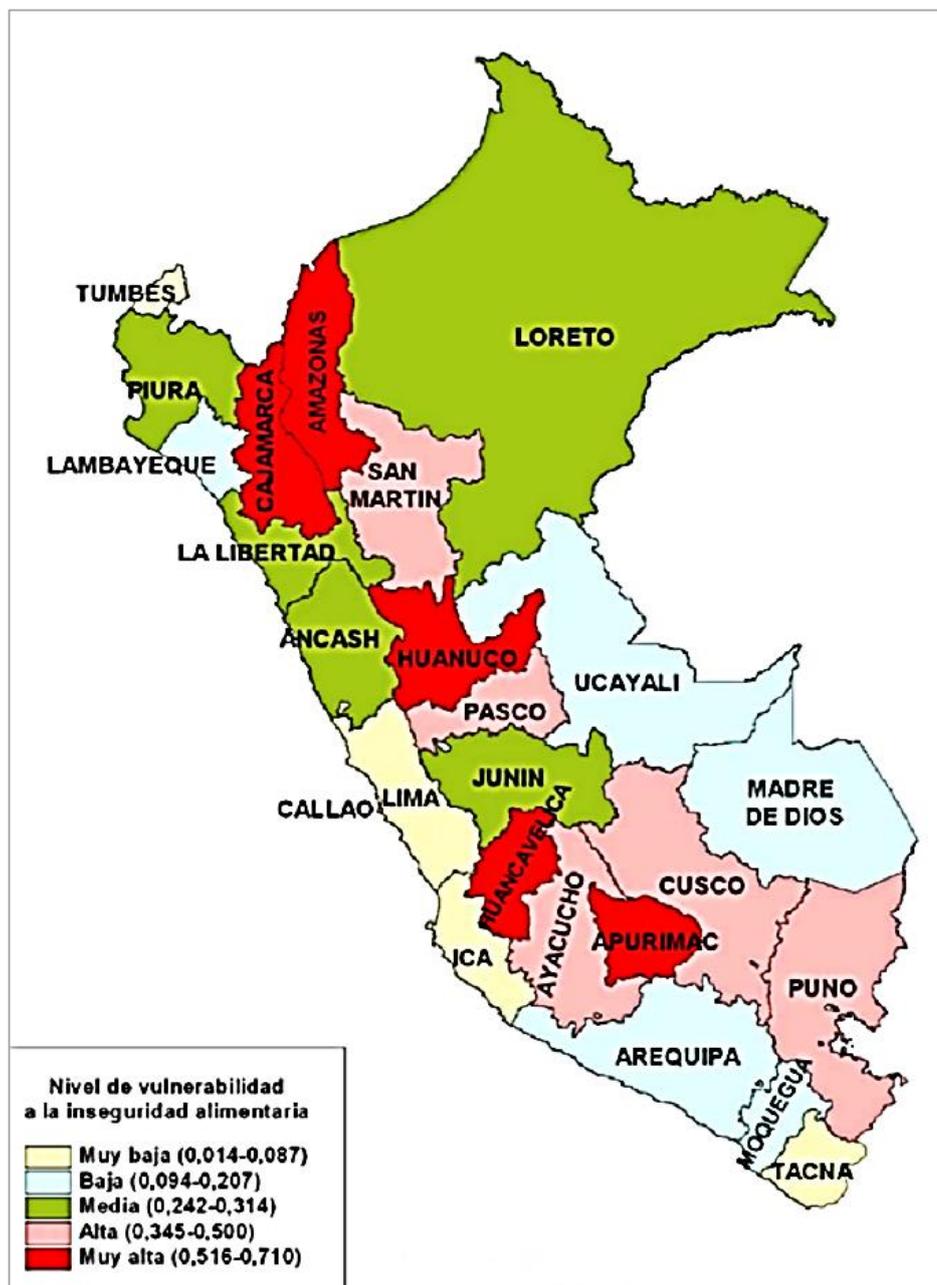


Figura 5. Departamentos con alta inseguridad alimentaria. Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS. Sitio web: www.midis.gob.pe (visitado el 15.03.2015).

Por otro lado, recientemente, y a instancias de la FAO, los países han aceptado un concepto revisado de la seguridad alimentaria que amplía de manera notable la cobertura de temas y preocupaciones que quedan incluidos bajo este concepto.

Según el documento de la FAO el objetivo final de la seguridad alimentaria mundial⁸⁴ es asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan; la seguridad alimentaria debe tener tres propósitos específicos como asegurar la producción de una adecuada cantidad de alimentos; conseguir la máxima estabilidad en el flujo de tales alimentos; y garantizar el acceso a los alimentos disponibles por parte de quienes los necesitan.

Estos objetivos tienen una enorme amplitud tanto desde el punto de vista conceptual como práctico. En este último sentido, la seguridad alimentaria aparece ligada a un vasto número de instrumentos de política y de acciones todos que los Estados desarrollan en forma permanente.

En el Perú, la seguridad alimentaria constituye un problema sobre todo de los grupos de bajos ingresos, es decir, de la mitad de la población. Por consiguiente, una política que priorice la seguridad alimentaria debe ser una política orientada a superar la pobreza y sus consecuencias. De lo que se trata es de asegurar una producción nacional que satisfaga, en lo fundamental, las necesidades nutricionales de ese sector de bajos ingresos.

Respecto a las necesidades nutricionales, AMAT Y LEON DANTE⁸⁵ señala que debe de plantearse el problema nutricional como un fenómeno que depende de todo el sistema económico. En otras palabras, el problema del Sistema Alimentación-Nutrición-Salud exige la concepción de un modelo integral de desarrollo. Esto implica un reordenamiento del aparato productivo y de los mecanismos de distribución de los productos alimenticios.

En ese aspecto, una respuesta a la situación de inseguridad alimentaria tiene que ser la implementación de un plan nacional de alimentos para el mercado

⁸⁴ PIÑEIRO, Martín, óp. cit., p.4-5.

⁸⁵ AMAT Y LEON DANTE, Carlos. *La alimentación en el Perú*, 3ra. edición, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 1990, pag.151.

interno, concertado con los productores, procurando; por un lado, reducir nuestra dependencia de importaciones y; por otro lado, aumentar la oferta nacional ofreciendo al consumidor acceso a alimentos a precios razonables y al agricultor local un mercado para sus productos.

A nivel internacional, se debe seguir influyendo en la Organización Mundial del Comercio y otras instancias a fin de que los países industrializados dejen de subsidiar a sus agricultores, siendo razonable pedirles que sean afines con su discurso de libre mercado.

1.1 Marco normativo

1.1.1 Ley de seguridad alimentaria y nutricional

La presente ley, reconoce el derecho a la alimentación permitiendo que el Estado garantice, respete, proteja, promueva, desarrolle y monitoree las diversas acciones encaminadas al pleno goce del derecho a una alimentación adecuada.

Antes de la dación de la ley bajo comentario se discutió si se incluía o no el concepto de soberanía alimentaria, concepto que fue incluido en 1996 por Vía Campesina que es una asociación internacional de organizaciones campesinas e indígenas, que reclama el derecho soberano de los Estados y los pueblos para definir sus políticas alimentarias sin someterse a los acuerdos internacionales que pudiesen limitar esta autonomía.

El acápite 4.5 del artículo 4º de la ley, estipula que el Estado define las políticas alimentarias, agrarias y pesqueras en el marco de una economía abierta y de respeto a los tratados internacionales.

Pese a todo ello, la Estrategia y la Ley en comentario, no resultan siendo suficientes porque los peruanos, mantienen en espera el legítimo reconocimiento constitucional del derecho fundamental a la alimentación.

La Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional reconoce los principales derechos:

- Reconoce el derecho humano a la alimentación como parte del ordenamiento legal interno. En adelante, el Estado peruano deberá disponer de los recursos necesarios para garantizar que todos los peruanos y peruanas accedan a una alimentación saludable y nutritiva.
- Establece una serie de lineamientos que deberán seguir las políticas públicas para garantizar la disponibilidad y accesibilidad física y económica, a alimentos producidos localmente y de alto valor nutritivo. Esto implica promover tanto la oferta de la pequeña agricultura familiar, así como promover la demanda alentando el consumo de alimentos inocuos, suficientes y nutritivos.
- Dispone la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria de composición multiactoral. Liderado por el MINAGRI, este sistema contará en cada nivel de gobierno con un consejo integrado por representantes gubernamentales, pero también de las organizaciones campesinas, de los productores agropecuarios, comerciantes y trabajadores de la industria gastronómica, a fin de articular los distintos espacios de manera sostenible y productiva.

1.1.2 Estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional

a) Definición de seguridad alimentaria y nutricional

En dicha estrategia se ha evidenciado la necesidad de conceptualizar a la Seguridad Alimentaria y Nutricional bajo un enfoque de derecho a la alimentación, donde sea la población peruana en su conjunto la beneficiada.⁸⁶

En ese sentido, define a la seguridad alimentaria y nutricional como el acceso físico, económico y socio-cultural de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos, de manera que

⁸⁶ Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional-ENSAN, 2013-2021 aprobada mediante Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI, publicada el 28 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial "El Peruano".

puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, a fin de llevar una vida activa y sana.

b) Evolución del concepto de seguridad alimentaria

En la señalada estrategia, se reseña que el concepto de seguridad alimentaria a nivel internacional ha ido cambiando en los últimos 40 años, a partir de su creación en los años setentas en la Cumbre Mundial sobre Alimentación, partiendo de consideraciones referidas a suministros de alimentos y precios y llegando, en los últimos años, a los conceptos nutricionales.

- **Cumbre Mundial de la Alimentación de FAO (1996)**

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana.

- **Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004 -2015 (D.S. N°066-2004- PCM)**

Se entiende por seguridad alimentaria al acceso material y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para todos los individuos, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales y llevar una vida sana, sin correr riesgos indebidos de perder dicho acceso.

- **Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la FAO (2011)**

Seguridad alimentaria y nutricional se realiza cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales y preferencias alimenticias para una vida activa y sana.

- **Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición / (2012)**

Hay seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y

sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.

- **Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2013)**

Seguridad alimentaria y nutricional es el acceso físico, económico y socio-cultural de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos, de manera que puedan ser utilizados adecuadamente para satisfacer sus necesidades nutricionales, a fin de llevar una vida activa y sana.

En efecto, según el decreto supremo la señalada comisión, adscrita al Ministerio de Agricultura, debe de coordinar los esfuerzos de las instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, y representantes de la sociedad civil, orientados al logro de la Seguridad Alimentaria y Nutricional nacional.⁸⁷

c) Dimensiones de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Decreto Supremo N° 102-2012-PCM, las siguientes dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional fueron propuestas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y son las siguientes:

- **Disponibilidad**

Reside en garantizar una suficiente y oportuna cantidad de alimentos inocuos y nutritivos para la población. Oferta que puede provenir de la producción nacional, importación, donaciones o reservas existentes. Asimismo, implica la utilización eficiente de los recursos naturales vinculada a la generación del empleo de sistemas de producción y tecnologías apropiadas para asegurar la sostenibilidad de las prácticas empleadas.

- **Acceso**

⁸⁷ Artículo 4° del Decreto Supremo N° 102-2012-PCM del 12 de octubre del 2012, que declaró de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población peruana.

Se refiere primordialmente a la posibilidad de generar ingresos económicos, destinados a la adquisición de alimentos en la cantidad y calidad necesaria, lo que implica la generación de condiciones de inserción social y económica para garantizar el derecho a la alimentación para todos los ciudadanos, en especial a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como niños, ancianos y madres gestantes y lactantes.

Es importante garantizar el acceso físico mediante conectividad a través de infraestructura vial y adecuados canales de comercialización.

- **Estabilidad**

Se refiere a asegurar un suministro y acceso de alimentos continuo en el tiempo. En este sentido, es necesario identificar aquellos grupos vulnerables a emergencias naturales y sociales, es decir a cambios climáticos, conflictos sociales, variaciones de los precios de los productos u otros factores influyentes.

- **Utilización**

Se refiere a asegurar el consumo adecuado de alimentos que permitan aprovechar su potencial nutricional, revalorando los hábitos y la cultura alimenticia de cada región y promoviendo el consumo de alimentos⁸⁸ de producción local, siempre que estos sean inocuos y nutritivos. Dentro de este componente, la educación nutricional, la inocuidad y la

⁸⁸ *Perfiles Nutricionales por Países –Perú*, CENTRO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN-CENAN, INSTITUTO NACIONAL DE SALUD- INS y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN FAO., Roma, 2000, Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/permap.pdf>,

(visitado el 14.05.2015). Desde la década de los sesenta, los patrones de consumo de alimentos han evolucionado considerablemente, especialmente en la Costa donde la urbanización ha ocurrido rápidamente. La principal diferencia entre la dieta urbana y la rural es que en la primera hay una creciente dependencia de la adquisición de alimentos importados como trigo y productos en base de harina de trigo, azúcar, aceite vegetal y productos lácteos, acompañados de una disminución progresiva de productos no procesados de origen vegetal y en particular de los que se producen en la Sierra.

revalorización de los patrones de consumo local con alto valor nutricional se constituyen en acciones prioritarias.

- **Institucionalidad**

Se fundamenta en la implementación de políticas en seguridad alimentaria y nutricional coordinada y articulada, de manera multisectorial e intergubernamental, que garanticen la adopción de una visión integral de los programas y proyectos.

Esto involucra contar con mecanismos apropiados para una eficaz gestión por resultados con enfoque territorial, que considere la adecuada focalización y priorización de los territorios con mayores necesidades, el monitoreo y la evaluación de los impactos, en concordancia con los principios constitucionales de descentralización y participación ciudadana.

d) Orientaciones de la estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional

- **El enfoque de derecho humano a la alimentación**

Se reconoció en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 de las Naciones Unidas el derecho a la alimentación. En 1996, la adopción formal del derecho a una alimentación adecuada marcó un hito en los resultados obtenidos por los delegados asistentes a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

El Perú adoptó el derecho a la alimentación en el marco de los Acuerdos Internacionales suscritos para alcanzar la seguridad alimentaria y se encuentra incorporado, expresamente, en el Plan Nacional de Derechos Humanos aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-JUS.

En el año 2004, un grupo de trabajo intergubernamental bajo el patrocinio del Consejo de la FAO, construyó las directrices de aplicación voluntaria en apoyo a la realización gradual del derecho a una alimentación adecuada en el ámbito de la seguridad alimentaria.

En dichas directrices, se señala que el derecho a una alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer y niño, ya sea solo o en comunidad con otros, tienen acceso físico y económico, en todo

momento, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población.

De la misma forma, este derecho se reconoce en la Convención sobre los Derechos del Niño y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que estableció, en el Comentario 12, las cuatro obligaciones de los Estados sobre el Derecho a la Alimentación:

- Respetar el acceso existente a una alimentación adecuada.
- Proteger a la población de que las empresas o particulares priven a las personas del acceso a una adecuada alimentación.
- Facilitar y promover el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida incluida la seguridad alimentaria haciendo efectivo el derecho a la alimentación a sectores vulnerables que no estén en capacidad de brindarse una alimentación adecuada.
- Garantizar la no discriminación: El Estado, bajo ninguna condición, debe discriminar a parte de la población cuando se trata de disfrutar de los derechos humanos.

- **El enfoque territorial**

El territorio o la dimensión espacial están adquiriendo relevancia en la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo, acompañadas de procesos de descentralización, democratización, autonomía municipal y desarrollo local con enfoque participativo. Por el pensamiento territorial se entiende que va más allá del espacio físico, las actividades económicas y la dualidad urbano-rural al incorporar otras dimensiones.

- **Enfoque de gestión de riesgo**

El Perú es altamente frágil a los riesgos ocasionados por fenómenos naturales o efectos del cambio climático, como son inundaciones, heladas, huaycos, sequías, friajes, entre otros.

Cualquier evento catastrófico afecta la producción de alimentos y empobrece a las familias por la pérdida de sus bienes. La presencia de plagas y enfermedades nuevas y recurrentes ponen en riesgo el suministro y la inocuidad de alimentos vulnerando la seguridad

alimentaria y nutricional, como el caso de la gripe aviar, el cólera porcino, la encefalopatía espongiforme bovina o enfermedad de la vaca loca, entre otras.

Es por ello, que la gestión del riesgo está orientada a la implementación de acciones de prevención y mitigación para reducir la repercusión de los potenciales impactos.

- **Enfoque de género**

Se busca gestionar el equilibrio en la participación de varones y mujeres, cerrar las brechas de inequidad; para ello se deberá promover la participación de ambos géneros en la toma de decisiones. Las mujeres juegan un papel muy importante en la seguridad alimentaria de las familias, por tener una participación primordial en la producción, decisión en la compra, preparación y distribución de los alimentos.

- **Enfoque de interculturalidad**

Se indica una aptitud abierta al diálogo, basada en la tolerancia y el respeto a las diferencias culturales, se manifiesta en el plano individual y social, y permite construir relaciones armoniosas entre los seres humanos de diversas identidades culturales o etnias.

Actuar con un enfoque de interculturalidad implica reconocer nuestros conocimientos y las distintas visiones del mundo, potenciar nuestros recursos y valores y mantener una actitud abierta al cambio.

- **Enfoque de ciclo de vida**

Ofrece un sólido marco de trabajo para discutir los desafíos de la nutrición durante las diversas fases del ciclo de vida, en las que se presentan factores de riesgo para la salud, siendo los tres primeros años de vida, los más importantes.

- **Enfoque de desarrollo sostenible**

Se entiende por el proceso de transformaciones naturales, económico-sociales, culturales e institucionales, que tienen por objeto un aumento acumulativo y durable para mejorar de forma equitativa la seguridad

y la calidad de la vida humana, sin deteriorar el ambiente natural⁸⁹ ni comprometer las bases del desarrollo para las futuras generaciones en armonía entre dimensiones económica, ambiental y social.

De acuerdo con la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, 1987, desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.

- **Enfoque de inclusión social**

Es la situación en la que todas las personas puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en su medio.

El enfoque de inclusión social permitirá reducir las desigualdades, la pobreza, las vulnerabilidades y los riesgos sociales de las poblaciones menos desfavorecidas.

2. La soberanía alimentaria

La soberanía alimentaria es un concepto político proteccionista introducido en 1996 por vía campesina en Roma, CARRASCO (2008), con motivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO.

Entendemos por este concepto la facultad de cada Estado para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo con objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria. Ello implica la protección del mercado doméstico contra los productos excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional, y contra la práctica del *dumping*.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas-ONU, informa que el alza de los precios de los alimentos ha significado que 100 millones de personas

⁸⁹ Al respecto de la Política Ambiental Peruana, en mayo del 2008 se creó el Ministerio del Ambiente que en cumplimiento del artículo 67 de la Constitución Política del Estado; el 22 de mayo del 2009, se publica el D.S. 012-2009-MINAM que aprueba la Política Nacional Ambiental, que en los acápite 2 y 3 señala los lineamientos de política para los recursos genéticos y la bioseguridad.

cayeron en la pobreza⁹⁰ y que a nivel mundial hay no menos de 1.000 millones de personas en riesgo alimentario. En el Perú, donde uno de cada tres habitantes padece de algún grado de insuficiencia alimentaria, el incremento en el precio de los alimentos afecta sus economías y bienestar.

A nivel internacional el concepto de soberanía alimentaria fue señalado en 1996 por la Vía Campesina⁹¹ asociación internacional de organizaciones campesinas e indígenas, creada en 1992, reclama el derecho soberano de los Estados y los pueblos para definir sus políticas alimentarias sin someterse a los acuerdos internacionales que pudiesen limitar esta autonomía.

Vía Campesina se define como un movimiento mundial, autónomo plural independiente de organización rural, sin afiliación, política, económica o de otro tipo. Las organizaciones que conforman Vía Campesina vienen de 56 países del Asia, África, Europa y América.

Su objetivo principal es desarrollar la solidaridad y la unidad entre la diversidad de organizaciones para promover las relaciones económicas de igualdad y de justicia social, la preservación de la tierra, la soberanía alimentaria, la producción agrícola sostenible y una igualdad basada en la producción a pequeña y mediana escala.

Posteriormente en el año 2001 en Cuba se realizó el Foro Mundial sobre la Soberanía Alimentaria⁹² quien la definió como el derecho de los pueblos a precisar sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación, con base en la pequeña y mediana producción de indígenas.

En enero de 2003, Vía Campesina publicó los documentos titulados interrogativamente qué es la soberanía alimentaria y que la define como el

⁹⁰ Artículo 4 del Decreto Supremo N° 102-2012-PCM del 12 de octubre del 2012, que declaró de interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población peruana.

⁹¹ CARRASCO, Haydeé y TEJADA, Sergio, *Soberanía alimentaria: La libertad de elegir para asegurar nuestra alimentación*, Soluciones Prácticas-ITDG, Lima, 2008, pág. 13.

⁹² Ídem, pág. 19.

derecho de los pueblos, de sus países o uniones de estados a la soberanía alimentaria.

La soberanía alimentaria incluye priorizar la producción agrícola local para alimentar a la población, el acceso de los campesinos y de los sin tierra a la tierra, al agua, las semillas y al crédito. El derecho de los campesinos a producir alimentos y derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y como y quien se los produce.

Dentro del sistema jurídico, no se ha considerado a la soberanía alimentaria como un régimen de protección en el Derecho Alimentario peruano, conforme lo señala la Ley de Seguridad alimentaria en el párrafo 4.5 del artículo 4° donde se estipula que el Estado define las políticas alimentarias, agrarias y pesqueras en el marco de una economía abierta y de respeto a los tratados internacionales.

Soberanía alimentaria y seguridad alimentaria no son conceptos excluyentes⁹³, sino todo lo contrario ya que la soberanía engloba a la seguridad pese a que en el sistema jurídico peruano se haya desglosado.

La seguridad alimentaria se muestra como un concepto pasivo, desligado del proceso productivo, a diferencia del concepto de soberanía, concepto activo que establece una relación directa entre el derecho a la alimentación y la producción de alimentos.

El concepto de soberanía alimentaria no está reconocido por la FAO y no aparece reflejado en la Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en junio de 2002, pero desde muchos sectores -especialmente desde organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales- se considera que es el marco adecuado para la realización del derecho a la alimentación la soberanía alimentaria implica, principalmente la garantía al acceso a una alimentación sana y suficiente para todas las personas, principalmente para los sectores más vulnerables, como obligación ineludible de los Estados nacionales y el ejercicio pleno de derechos de la ciudadanía. La puesta en marcha de procesos radicales de reforma

⁹³ CARRASCO, Haydeé y TEJADA, Sergio, óp. cit., Pág. 24.

agraria integral adaptados a las condiciones de cada país y controlados por las organizaciones campesinas.

La soberanía alimentaria también implica la proscripción de la biopiratería y las patentes sobre los seres vivos, incluyendo el desarrollo de variedades estériles mediante procesos de ingeniería genética. Las semillas son patrimonio de la humanidad. La monopolización por unas cuantas empresas transnacionales de las tecnologías de creación de organismos genéticamente modificados-OGM representa una grave amenaza a la soberanía alimentaria de los pueblos.

Asimismo, la soberanía alimentaria es tajante al condenar la práctica de usar los alimentos como arma de presión económica y política.

Por otro lado, la soberanía alimentaria requiere dar prioridad a la producción de alimentos para mercados domésticos y locales, basados en explotaciones campesinas y familiares diversificadas y en sistemas de producción agroecológicos.

También da prioridad al acceso a la tierra, al agua, a los bosques y a la pesca y otros recursos productivos a través de una redistribución genuina, no con las fuerzas del mercado, incluyendo reformas del mercado de la tierra financiadas por el Banco Mundial.⁹⁴

De la misma manera, reconoce y promociona el papel de la mujer en la producción alimentaria y acceso equitativo y control de los recursos productivos.

Controla a la comunidad sobre los recursos productivos, en oposición a las corporaciones propietarias de tierras, agua y recursos genéticos y otros.

Protege las semillas porque son base de la alimentación y de la vida misma para el libre intercambio y uso de los campesinos, lo que significa no patentar la vida y una moratoria sobre las semillas genéticamente modificadas⁹⁵ que llevan a una contaminación de la diversidad genética esencial de plantas y

⁹⁴ PROSALUS, CARITAS ESPAÑOLA Y VETERINARIOS SIN FRONTERAS, *El derecho humano a la alimentación: Revisión del objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Soluciones Gráficas, Madrid, 2004, Pag.39.

⁹⁵ Loc. cit., 40-41.

animales. Finalmente establece el fomento de la inversión pública para fomentar la actividad productiva de familias y comunidades dirigidas a aumentar el poder, el control local y la producción alimentaria para los pueblos y los mercados locales.

3. Dimensiones del derecho a la alimentación

Según la Cumbre Mundial de Alimentación, PROSALUS (2004) las directrices voluntarias abarcan tres atributos o dimensiones substantivos importantes del derecho a una alimentación adecuada: la adecuación, la disponibilidad y la accesibilidad.

Tales dimensiones, que se describen a continuación, sirven de base sólida a la preparación de indicadores en los marcos correspondientes.

En primer lugar, debe disponerse de alimentos en cantidad y calidad nutricional suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos.

En segundo lugar, los alimentos deben ser inocuos para el consumo humano y estar exentos de sustancias nocivas, lo cual comporta un elemento de protección del consumidor.

En tercer lugar, los alimentos deben ser aceptables para una cultura determinada. La disponibilidad de los alimentos tiene que ver con el suministro sostenible de alimentos adecuados en el marco de sistemas alimentarios sostenibles desde el punto de vista ambiental y económico. La sostenibilidad es índice de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo en lo que respecta a una alimentación adecuada.

En las directrices voluntarias figuran los ámbitos decisivos de la mejora general de la disponibilidad de alimentos, como, por ejemplo, las tierras, el agua, la agricultura, la tecnología, la extensión y la disponibilidad de crédito.

La cooperación internacional también contribuye al incremento de la disponibilidad de alimentos la accesibilidad a los alimentos supone un acceso estable a una alimentación adecuada.⁹⁶

⁹⁶ PROSALUS, CARITAS ESPAÑOLA Y VETERINARIOS SIN FRONTERAS, *Derecho a la alimentación: Un derecho vulnerado*, Soluciones Gráficas, Madrid, 2005, pág. 59.

4. Elementos del derecho a la alimentación

Como se entiende el derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, individual o colectivamente, de manera regular y permanente, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, y a los medios necesarios para producirla, de forma que se corresponda con las tradiciones culturales de cada población y que garantice una vida física y psíquica satisfactoria y digna.

Según se recoge en la Observación general 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, los elementos constitutivos del derecho a la alimentación son:

- **Alimentación suficiente:** aquella que aporta una combinación de productos nutritivos suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas para el crecimiento físico y mental, desarrollo, mantenimiento, actividad física en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación.
- **Adecuación:** los alimentos o regímenes de alimentación disponibles para satisfacer el derecho a la alimentación deben ser adecuados para las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en un espacio y en un tiempo determinado.
- **Sostenibilidad:** posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.
- **Inocuidad:** los alimentos deben carecer de sustancias nocivas, para lo cual debe establecerse una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria.
- **Respeto a las culturas:** los alimentos deben ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, por lo que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.

En efecto, tenemos el consumo de alimentos en las distintas regiones⁹⁷ del Perú, dichos datos fueron elaborados Encuesta Nacional de Consumo de Alimentos –ENCA –1972, ejecutada con apoyo técnico de la División de Alimentación y Nutrición de la FAO.

El hallazgo más saltante sobre patrones de consumo de alimentos en el Perú de los años 1971-72, como se puede apreciar en la figura 6, fue que el consumo de raíces y tubérculos era 3 o 4 veces más alto en la Sierra y Selva en comparación con Lima y las zonas urbanas de la Costa donde predominaban los cereales, frutas y vegetales, pescado y productos lácteos. Las regiones más afectadas, con las ingestas energéticas más bajas eran la Sierra y Lima Metropolitana con 1910 y 1944 kcal por persona por día, respectivamente.

Figura 6

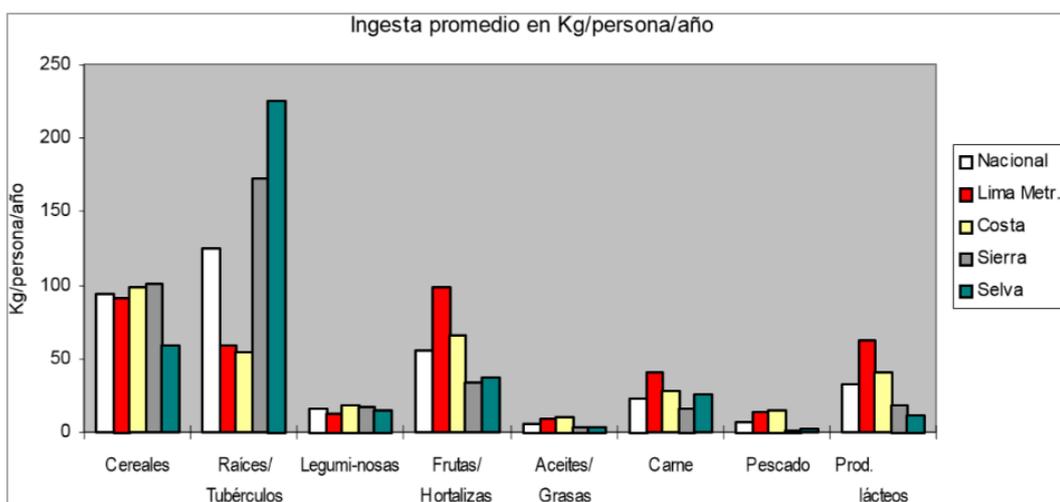


Figura 6. Patrones de consumo de alimentos en Perú 1971-72. Fuente: MINSA
Elaboración: Centro Nacional de Alimentación y Nutrición-CENAN, INS y FAO.

⁹⁷ Sala Situacional Alimentaria Nutricional 5 Sobrepeso y Obesidad, INSTITUTO NACIONAL DE SALUD, Lima, 2012, Disponible en: http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/sala/SSAN_5_Sobrepeso%20y%20obesidad.pdf, (visitado el 15.04.2015).

- **Disponibilidad**

Posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.

- **Accesibilidad económica**

Implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas.

- **Accesibilidad física**

Implica que los alimentos adecuados deben ser accesibles a todos en todo momento y circunstancia.

Por tanto, cualquier limitación o condición a estos elementos supondría una vulneración o violación del derecho a una alimentación adecuada.

5. Obligaciones de los Estados sobre la alimentación

Los Estados tienen tres niveles de obligaciones para con todos los derechos humanos, MINISTERIO DE AGRICULTURA (2005), que son respetar, proteger, garantizar y se añade además el cumplimiento de directrices.

- **Respeto**

Para la obligación de respetar, que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir el acceso existente a una alimentación adecuada.

- **Protección**

Para la obligación de proteger, que el Estado adopte las medidas necesarias para velar por que empresas o particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.

El Estado peruano dispone de numerosas leyes, recogidas algunas en este documento, relacionadas con la protección de las tierras o la explotación sostenible de los recursos naturales que, en la práctica, favorecen los intereses de las empresas mineras y los beneficios que generan para las arcas del Estado, frente a los intereses de las comunidades de protección de su idiosincrasia social y económica.

- **Garantía**

Para la obligación de garantizar, el Estado debe procurar iniciar actividades dirigidas a fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.

Las políticas de mejora de los indicadores de pobreza en Perú, y más concretamente en la región de Cajamarca, se han dirigido al desarrollo industrial minero siguiendo las pautas de los organismos financieros internacionales y no a la modernización de unas zonas rurales con altas posibilidades de rendimiento y proyección al exterior.

Estas obligaciones están recogidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, aunque solamente los Estados son partes del mismo, por tanto los responsables últimos de su cumplimiento, todos los miembros de la sociedad son responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada.

En consecuencia, el Estado debería establecer los medios necesarios para facilitar el ejercicio de esas responsabilidades. El sector empresarial privado, tanto nacional como transnacional, debería actuar en el marco de un código de conducta en el que se tenga presente el respeto del derecho a una alimentación adecuada, estableciendo el marco de común acuerdo con el gobierno y la sociedad civil.

- **Cumplimiento de directrices**

Otro nivel de compromiso adquirido por el Estado en relación al derecho a la alimentación lo constituyen las Directrices voluntarias para la realización del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la

seguridad alimentaria nacional, aprobadas por el Consejo de la FAO en noviembre de 2004.

6. Directrices voluntarias para un derecho a la alimentación

Se presentaron 19 directrices, MINISTERIO DE AGRICULTURA (2005), pensadas como una herramienta cuyo objetivo es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

En ese sentido la Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura señala que el derecho a la alimentación es un derecho humano que se encuentra reseñado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948⁹⁸ y en numerosos instrumentos jurídicamente vinculantes y no vinculantes, especialmente el Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-PIDESC.

Sin embargo, no se dispuso de ninguna directriz sobre su aplicación hasta 2004 en que, tras dos años de negociaciones al amparo de la FAO, sus Estados Miembros adoptaron las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a la alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

Las directrices voluntarias se prepararon para combatir el hambre y la utilización de un enfoque basado en los derechos. La necesidad de una mejor realización del derecho a la alimentación es evidente, teniendo en cuenta la persistencia de la alta prevalencia de la subnutrición y el hambre.

La FAO calcula que 852 millones de personas padecían subnutrición en todo el mundo en 2000-2002; 815 millones en países en desarrollo, 28 millones en países con economías en transición y 9 millones en países industrializados

Respecto a la adopción de las directrices voluntarias comenzó en 1996 con la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial reafirma el derecho de toda persona a tener

⁹⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *El derecho a la alimentación: Las directrices sobre el derecho a la alimentación documentos informativos y estudios de casos*, División de Comunicación de la FAO, Roma, 2006, pág.1.

acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.

En la señalada cumbre⁹⁹ se manifestó la voluntad internacional de erradicar el hambre quedando inequívocamente expresada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 indicando que el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.

De igual forma, FAO (2006), en la Declaración de Roma de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en 1996, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual, no más tarde del año 2015.

Posteriormente, el 8 de septiembre de 2000, se presentó la Declaración del Milenio, en la que se fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como criterios acordados conjuntamente por la comunidad internacional para la eliminación de la pobreza.

Pero, al parecer, estos reiterados compromisos no se han traducido suficientemente en los esfuerzos que están lejos de alcanzar las metas establecidas.

En la Declaración del Milenio se consideró que el derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental¹⁰⁰ base de la dignidad del ser humano, y que los Estados deben respetarlo, protegerlo y garantizarlo.

También se señaló que toda estrategia de lucha contra el hambre debe estar fundamentada en el reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación en el marco de una política de soberanía alimentaria

⁹⁹ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, *Directrices voluntarias para el derecho a la alimentación*, Centro de Publicaciones, Madrid, 2005, pág. 01.

¹⁰⁰ Loc. cit., pág. 08.

De igual forma, las políticas o acuerdos suscritos por la comunidad internacional, tanto sobre agricultura como sobre otras materias, especialmente los relativos al comercio, deben respetar el disfrute o ejercicio del derecho a la alimentación y nunca obstaculizarlo.

Respecto a las políticas agropecuarias, MINISTERIO DE AGRICULTURA (2005), no deberían fundamentarse exclusivamente en parámetros de productividad sino incorporar un enfoque de soberanía alimentaria y de respeto del medio ambiente que permita a los pueblos ejercer su derecho a definir sus propias estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos y fomente el carácter multifuncional de la agricultura.

Además instaron a los poderes públicos a que revisen sus políticas y destinen los recursos necesarios al reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación para que realmente sea universal, inviolable e inalienable.

7. Importancia de las directrices voluntarias

Son importantes porque primordialmente abordan temas como la dimensión internacional del derecho a la alimentación, el comercio internacional, la ayuda alimentaria y las responsabilidades extraterritoriales de los Estados respecto al derecho a la alimentación.

Estas iniciativas internacionales que contribuirán a hacer comprender que el derecho a la alimentación es un derecho humano que se debe respetarse y aplicarse en todo el mundo.

Las directrices voluntarias no serán jurídicamente vinculantes. Tanto su forma como su contenido parecen sugerir que tienen carácter de recomendación y que su finalidad no es crear nuevas obligaciones legales para ningún Estado.

Es oportuno acopiar la declaración enviada por Estados Unidos¹⁰¹ e incluida en el acta de la última reunión en la que no reconocen cambio alguno en el estado actual del derecho internacional convencional o consuetudinario respecto de los derechos relativos a la alimentación.

¹⁰¹ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, óp. cit., 26.

Los Estados Unidos consideran que el logro de un derecho a una alimentación adecuada o derecho fundamental a no padecer hambre es una meta o aspiración que habrá de realizarse progresivamente y no entraña ninguna obligación internacional ni reduce las responsabilidades de los gobiernos nacionales frente a sus ciudadanos. Confirma la falta de reconocimiento de la dimensión internacional del derecho a la alimentación.

Los mismos Estados firmantes de las directrices voluntarias señalaron, en el año 2000, en la Declaración del Milenio reconocieron las responsabilidades que todos tenemos respecto de nuestras sociedades, nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano internacional.

8. Situación del hambre en el mundo

Internacionalmente, se ha afirmado en ocasiones que el hambre constituye una deshonra y vulnera la dignidad humana; comprometiéndose de forma reiterada con su erradicación. Sin embargo, estas buenas intenciones no se han traducido en un incremento de esfuerzos, recursos y voluntad política que haya servido para reducir el hambre en el mundo.

En palabras de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación el hambre persistente y la desnutrición crónica son obra del ser humano, son el resultado del orden asesino del mundo; quien muere de hambre es víctima de un asesinato. Según el informe sobre el hambre del Proyecto Milenio de Naciones Unidas,¹⁰² en los últimos años la proporción de población hambrienta ha pasado de ser de un quinto a un sexto de la población total mundial.

En 2004 la realidad del hambre en el mundo se cifraba en 852 millones de personas hambrientas, de los que 221 estaban en India, 142 en China y 204 en África subsahariana que es la única región en la que el hambre continúa creciendo.

¹⁰² MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, óp. cit., 26.

Las explicaciones que se han dado al problema del hambre han ido evolucionando a lo largo de la historia, desde la creencia de que el hambre era resultado de la voluntad de la naturaleza que repartía sequías, inundaciones y otras catástrofes.

Este aspecto ya se recogió en la Declaración Universal sobre Erradicación del Hambre y la Malnutrición publicada tras la primera Cumbre Internacional contra el Hambre celebrada en 1974. En dicha declaración se apuntan causas estructurales y desigualdades sociales como responsables del problema del hambre.

Entre otros datos, sobre la Cumbre Mundial de la Alimentación-CMA, que supuso un punto de modulación en la lucha contra el hambre, ya que en su Declaración Final y correspondiente Plan de Acción los Estados presentes reconocieron la necesidad de desarrollar el derecho humano a la alimentación y se comprometieron a reducir a la mitad el número de personas hambrientas para el año 2015.

Los datos de referencia para el Plan de Acción de la CMA son el número de personas hambrientas en el período 1990-1992, es decir, 824 millones de personas subnutridas en países en desarrollo. En el decenio 1990/2-2000/2 el porcentaje de personas hambrientas en el mundo pasó del 20% de la población mundial al 18%.

Ese mismo período, en el resto del mundo el número de hambrientos creció en 34 millones. Durante la segunda mitad del decenio, la situación en China e India varió sustancialmente, y mientras en el resto del mundo se produjeron algunas mejoras, en China el número de personas subnutridas descendió en 4 millones y en India creció en 18 millones.

Por todo lo hasta ahora expuesto se exige que se trabaje sobre las causas reales de la inseguridad alimentaria, lo que implica un enfoque de soberanía alimentaria que aborde las causas estructurales del hambre desde los derechos humanos. El hambre no es inevitable.

La meta 2, del Objetivo 1, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se estableció en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre.

En este marco las directrices voluntarias, para la realización progresiva del derecho a una alimentación, adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, se presentan como una nueva oportunidad de impulsar y promover estrategias y programas que contribuyan a cumplir los compromisos adquiridos y erradicar la manifestación más evidente de la desigualdad entre las personas.

TERCER CAPÍTULO

DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN MATERIA DE ALIMENTOS

Antes de comenzar a abordar el tema de los derechos de los consumidores en materia de alimentos, resulta importante señalar la carencia en nuestro sistema jurídico, respecto a la definición del derecho a la alimentación y de la misma forma, el inexistente concepto del consumidor alimentario.

En ese mismo sentido, como señala DÍAZ MÉNDEZ y et. al.,¹⁰³ también en el ámbito comunitario, existe una indefinición en el caso del consumidor alimentario.

Asimismo, los referidos autores expresan que desde los inicios de la década de los noventa del pasado siglo, según una constante jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, la protección del consumidor se establece en la información que recibe mediante la publicidad, el etiquetado u otros procedimientos y hace posible que los consumidores se informen autónomamente sobre la naturaleza, cualidades y características para que puedan hacer su elección inteligentemente.

Por ello, uno de los aspectos fundamentales de la protección alimentaria lo constituye la información que en los alimentos comercializados debe incorporar la etiqueta. La información de la etiqueta debe establecerse legalmente, tanto en lo referente a la normativa general sobre etiquetado, presentación y publicidad de los productos, y en relación con las advertencias sobre riesgos, consejos, manipulación, conservación y consumo de los productos.

Por lo mismo, sobre las materias primas utilizadas, la forma de elaboración, la procedencia de los productos y los controles realizados sobre los mismos, lo que se supone genera un mayor grado de confianza y, por tanto, de seguridad.

¹⁰³ DÍAZ MÉNDEZ Cecilia, GÓMEZ BENITO Cristóbal, ARANCETA BARTRINA Javier, CONTRERAS HERNÁNDEZ Jesús, GONZÁLEZ ÁLVAREZ María, GRACIA ARNAIZ Mabel, et al, *Alimentación Consumo y Salud*, Fundación La Caixa, Barcelona, 2008, pág. 93.

1. Derecho a la inocuidad alimentaria

En el sistema jurídico peruano tenemos que la inocuidad alimentaria es la garantía de que un alimento no contenga agentes o peligros físicos, químicos o biológicos en niveles o de naturaleza tal, que causen daño al consumidor cuando sea preparado o ingerido de acuerdo al uso que se destine.

CARBONELL O'BRIEN,¹⁰⁴ conceptualiza a la inocuidad de los alimentos como la garantía de no hacer daño como una responsabilidad compartida, que agregue valor tanto al productor como al consumidor para que sea sostenible en el tiempo.

El precedido autor también señala que la inocuidad alimentaria es un proceso que asegura la calidad en la producción y elaboración de los productos alimentarios; garantizándose la obtención de alimentos sanos nutritivos y libres de peligro para el consumo de la población.

Para tal efecto, tenemos en cuenta que los primeros responsables de la inocuidad en la cadena de la industria alimentaria son los fabricantes de alimentos, distribuidores y comerciantes de animales, agroquímicos, ganaderos, agricultores, productores, transportistas, distribuidores, comerciantes y manipuladores.

En segundo lugar de responsabilidad de la inocuidad alimentaria en la cadena son las autoridades competentes nacionales y extranjeras porque son aquellas que deben controlar y garantizar el cumplimiento de esta obligación a través de los sistemas de vigilancia y control.

En tercer lugar, de responsabilidad, tenemos a los consumidores, quienes tienen la responsabilidad de almacenar, manipular y cocinar los alimentos de manera apropiada. Conforme lo ha señalado el área de Vigilancia y

¹⁰⁴ CARBONELL O'BRIEN, Esteban. *Análisis al Código de Protección y Defensa del Consumidor*, Jurista Editores, Lima, 2010, pág.150.

Fiscalización de Alimentos de DIGESA¹⁰⁵ la población debe tener los cuidados higiénicos en el consumo de alimentos envasados; instando a la población a lavarlos ya sean enlatados o *tetrapack* antes de ser consumidos y utilizados en las preparaciones para evitar contaminaciones y enfermedades a la salud.

En ese marco, el primordial objetivo de la inocuidad en los alimentos destinados al consumo humano es el de proteger la vida y la salud de las personas, con un enfoque preventivo e integral a lo largo de toda la cadena alimentaria, incluido los piensos.^{106,107}

En ese mismo sentido, el artículo 30° del Código de Protección y Defensa del Consumidor establece que los consumidores tienen derecho a consumir alimentos inocuos; igualmente señala que los proveedores son responsables de la inocuidad de los alimentos que ofrecen en el mercado, de conformidad con la aludida legislación sanitaria.

Por ello, los consumidores tienen derecho a una alimentación inocua y con la finalidad de hacer prevalecer el señalado derecho podrá exigir y reclamar una información veraz, objetiva, comprensible, amplia y detallada de todos los alimentos presentes en el mercado a través del etiquetado, la comunicación oportuna de la autoridad sanitaria o publicidad, incluyendo las alertas.

Para efecto de lo expuesto los consumidores recibirán protección de la autoridad competente quien deberá verificar, durante la vigilancia sanitaria, la veracidad de la información contenida en el etiquetado.

De igual forma los consumidores exigirán a la autoridad competente que los alimentos declarados como no aptos para el consumo humano, sean objeto de la aplicación de medidas sanitarias de seguridad con la finalidad de evitar su uso o consumo; y disponer de mecanismos efectivos dados por los

¹⁰⁵ Martes 7 de abril de 2015 DIGESA realizó actividades de sensibilización en el marco del Día Mundial de la Salud. http://www.minsa.gob.pe/?op=51¬a=16376#cabe_tag

¹⁰⁶ Artículo 1° del título preliminar. Ley de Inocuidad de los Alimentos Decreto Legislativo N° 1062, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de junio de 2008.

¹⁰⁷ Reglamento del Decreto Legislativo N° 1062. Ley de Inocuidad de los Alimentos, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 17 de diciembre de 2008, Decreto Supremo N° 034-2008-AG. Artículo 4°.

proveedores y por las autoridades que faciliten la canalización y atención de reclamos.

Por su parte los proveedores son responsables directos¹⁰⁸ de la inocuidad de los alimentos y piensos que suministran. Los proveedores deben cumplir con la normativa sanitaria sustentada en la aplicación de los Principios Generales de Higiene, como las Buenas Prácticas Agrícolas, Buenas Prácticas de Pesca y Acuícolas, Buenas Prácticas de Manufactura, Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control- HACCP y otras normas establecidas por las autoridades competentes.

El incumplimiento de las disposiciones señaladas en el presente artículo, generará en los infractores responsabilidad administrativa, independientemente de la responsabilidad penal y civil que pudiera corresponder.¹⁰⁹

La vigilancia sanitaria de los alimentos de producción y procesamiento primario de origen agropecuario, así como la alimentación de animales destinados a la producción de alimentos para el consumo humano, la vigilancia de contaminantes físicos, químicos y biológicos, que puedan afectar a estos alimentos y piensos, además de la vigilancia de las aguas para riego agrícola, están a cargo del Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA, que se encargará de formular la normativa específica.¹¹⁰

La vigilancia sanitaria de los alimentos y piensos de origen pesquero y acuícola que se desarrolla en todas las fases de la cadena alimentaria, lo que incluye la vigilancia de contaminantes físicos, químicos y biológicos que puedan afectar a estos alimentos y piensos, está a cargo del Instituto Tecnológico Pesquero – ITP a través de la Dirección del Servicio Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES. Dicha autoridad se encargará de formular la normativa específicas.¹¹¹

¹⁰⁸ *Íbid.* Artículo 8°.- Obligación de los proveedores de suministrar alimentos y piensos inocuos.

¹⁰⁹ *Ídem.*, Artículo 10°.- Vigilancia sanitaria de alimentos de producción y procesamiento primario de origen animal y vegetal y de piensos.

¹¹⁰ Artículo 11°.- Vigilancia sanitaria de los alimentos y piensos de origen pesquero y acuícola

¹¹¹ Artículo 12°.- Vigilancia sanitaria de los alimentos elaborados industrialmente.

Respecto a la vigilancia sanitaria de los alimentos elaborados industrialmente fabricados, que incluye la vigilancia de contaminantes físicos, químicos y biológicos que puedan afectar a estos alimentos, están a cargo del Ministerio de Salud a través de la Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA.

En materia de inocuidad alimentaria, la vigilancia de rotulado, información y publicidad de alimentos y piensos, así como de prácticas fraudulentas o engañosas, está a cargo de las Autoridades Competentes.

Por otro lado, tenemos una importante garantía de la responsabilidad de los proveedores de alimentos llamada rastreabilidad¹¹² de los alimentos y de los piensos que comprende el seguimiento de todas las etapas de la cadena alimentaria. Los responsables en cada una de estas etapas deben establecer sistemas y procedimientos que permitan cumplir con este propósito, proporcionando la información a las autoridades competentes cuando éstas lo soliciten.

La implementación de la rastreabilidad es un instrumento de gestión de riesgos, considerada parte integrante de la vigilancia sanitaria, cuya normativa y funciones específicas de cada Sector serán propuestas y aprobadas en el seno de la Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria.¹¹³

Las autoridades competentes de nivel nacional elaborarán y propondrán a la Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria los procedimientos para llevar a efecto la rastreabilidad de los alimentos y piensos bajo su competencia, los cuales se basarán en los principios para la rastreabilidad del Codex Alimentarius.

Los procedimientos de rastreabilidad considerarán todas las etapas de la cadena alimentaria, incluidos los piensos para los animales destinados a consumo humano.

La rastreabilidad debe incluir la información sobre los proveedores de materias primas e insumos de alimentos y de piensos, así como del destino

¹¹²Artículo 14°.- Artículo 17°.- Rastreabilidad

¹¹³ REGLAMENTO DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1062. LEY DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS Artículo 18°.- Procedimientos de rastreabilidad

de éstos, consignándolos en un registro con nombre o denominación, dirección del proveedor, productos suministrados, fecha de recepción, entre otros, a fin de poder aplicar las medidas preventivas y correctivas cuando el resultado de la evaluación sanitaria evidencie que sus productos no son aptos o son de riesgo para el consumidor. ¹¹⁴

En ese marco la Dirección General de Salud Ambiental - DIGESA del Ministerio de Salud, es la responsable a nivel nacional del Registro Sanitario¹¹⁵ de los alimentos industrializados y semielaborados que se comercializan en el país, a excepción de los productos pesqueros y acuícolas, lo que está a cargo del Instituto Tecnológico Pesquero – ITP a través de la Dirección del Servicio Nacional de Sanidad Pesquera – SANIPES. Estos alimentos registrados, están sujetos a vigilancia sanitaria-rastreabilidad- de la autoridad competente. ¹¹⁶

Corresponde a las señas autoridades instaurar medidas sanitarias de seguridad, llevando a cabo toda acción preventiva y de control, de ejecución inmediata, ante un peligro o riesgo para la salud pública.

En ese sentido, podrán dictar las siguientes medidas sanitarias de seguridad en cualquiera de las fases de la cadena alimentaria como son la Inmovilización, retiro del mercado de alimentos y piensos, suspensión de actividades, cierre temporal del establecimiento, comiso o decomiso, incautación. ¹¹⁷

Como podemos apreciar todas estas infracciones que por acción u omisión signifique el incumplimiento total o parcial de las disposiciones de la Ley, el presente reglamento y los reglamentos sectoriales. Las autoridades sanitarias de nivel nacional tipificarán las infracciones por vía reglamentaria, teniendo en cuenta los siguientes criterios, los cuales no tienen carácter taxativo:

¹¹⁴ Ídem., Artículo 24º.- Medidas sanitarias de seguridad

¹¹⁵ El Estado certifica que un determinado producto mediante el que garantiza que dicho producto es inocuo para la salud, y tiene las propiedades que afirma tener. En consecuencia, un buen sistema de registro eliminaría grandes costos al consumidor y también eliminaría costos a las empresas, pues les permitiría competir más transparentemente.

¹¹⁶ Ídem., Artículo 23º.- Registro Sanitario de alimentos elaborados industrialmente

¹¹⁷ REGLAMENTO DEL DECRETO LEGISLATIVO Nº 1062. LEY DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS. Artículo 36º.- Concepto de las infracciones y criterios para su tipificación

- Aptitud del alimento para consumo humano.
- Aptitud del pienso para consumo animal.
- Condiciones sanitarias de los lugares de producción y establecimientos de elaboración, almacenamiento, transporte, fraccionamiento, fabricación, expendio y comercialización.
- Idoneidad y veracidad de la documentación presentada o requerida por la autoridad sanitaria.
- Notificación a las autoridades acerca de alertas sanitarias.
- El desarrollo de las inspecciones sanitarias.
- Cumplimiento de los procedimientos de prevención y control obligatorios de inocuidad.
- Uso de las autorizaciones sanitarias otorgadas por las autoridades sanitarias.
- Información y publicidad en aspectos sanitarios al consumidor.
- Competencia técnica del personal del área de producción y de aseguramiento de la inocuidad, tratándose de establecimientos de producción.

La norma bajo comentario, hace alusión a los alimentos obtenidos por medios biológicos, es decir a los organismos genéticamente modificados – OGM; es por ello que destina a la Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria, establecer los criterios para la normativa nacional en materia de vigilancia y control sanitario dichos alimentos para consumo humano y piensos obtenidos por medios biotecnológicos.¹¹⁸

Con relación a la protección de los consumidores de alimentos la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura señala que la inocuidad de los alimentos es una cuestión fundamental de salud pública para todos los países.¹¹⁹

¹¹⁸ REGLAMENTO DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1062. LEY DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS. (..)SEXTA.- Alimentos para consumo humano y piensos obtenidos por medios biotecnológicos.

¹¹⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA -FAO, *Garantía de la inocuidad y calidad de los alimentos: Directrices para el fortalecimiento de los sistemas nacionales de control de los alimentos*, Graficas Reunidas, Ginebra, pág.31.

Asimismo indica que las enfermedades transmitidas por alimentos como consecuencia de patógenos microbianos, biotoxinas y contaminantes químicos representan graves amenazas para la salud de miles de millones de personas.

En los pasados decenios se han documentado en todos los continentes graves brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos, lo que demuestra su importancia desde el punto de vista social y de la salud pública.

Los consumidores de todo el mundo observan con creciente preocupación los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos. No obstante, es probable que esos brotes sean sólo el aspecto más visible de un problema mucho más amplio y persistente.

Estas enfermedades no sólo repercuten de forma significativa en la salud y bienestar de las personas, sino que tienen consecuencias económicas para los individuos, las familias, las comunidades, las empresas y los países.

Todo esto da lugar a situaciones en que una sola fuente de contaminación puede tener consecuencias muy extensas, e incluso de alcance mundial. La globalización del comercio de alimentos ofrece numerosos beneficios a los consumidores, ya que da lugar a una mayor variedad de alimentos de alta calidad que son accesibles, asequibles e inocuos, lo que permite atender la demanda de los consumidores.

El comercio mundial de alimentos ofrece a los países exportadores oportunidades de conseguir divisas, requisito indispensable para el desarrollo económico de muchos de ellos. No obstante, estos cambios representan también nuevos problemas para la producción y distribución de alimentos inocuos y se ha comprobado que tienen amplias repercusiones en la salud.

Los programas de inocuidad de los alimentos se centran cada vez más en el enfoque de la granja a la mesa, como medio eficaz de reducir los peligros transmitidos por los alimentos.

Esta concepción del control de los riesgos relacionados con los alimentos obliga a considerar todos los pasos de la cadena, desde la materia prima hasta el consumo. Los peligros pueden introducirse en la cadena alimentaria

desde las primeras fases, en la explotación agrícola, y pueden continuar introduciéndose y agravándose en cualquiera de los puntos de la cadena.

Hasta hace poco, la mayor parte de los sistemas de regulación de la inocuidad de los alimentos estaban basados en definiciones jurídicas de los alimentos insalubres, en programas de observancia para retirar del mercado los alimentos insalubres y en sanciones a posteriori para las partes responsables.

Estos sistemas tradicionales no pueden responder a los desafíos actuales y emergentes en el terreno de la inocuidad de los alimentos, ya que no ofrecen ni estimulan un enfoque preventivo.

A pesar de los notables avances de la ciencia y tecnología de la alimentación, las enfermedades transmitidas por alimentos son una causa creciente de morbilidad en todos los países y la lista de posibles patógenos microbianos transmitidos por los alimentos es cada vez más larga.

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura indica que para el 2020, la población mundial alcanzará, según las proyecciones, los 7 600 millones de habitantes, lo que representa un aumento del 31 por ciento con respecto a la población de mediados de 1996, que era de 5 800 millones.

Aproximadamente el 98 por ciento del crecimiento de la población registrado durante ese período tendrá lugar en países en desarrollo. Este crecimiento demográfico representa grandes problemas para los sistemas alimentarios y la seguridad alimentaria mundial.

Dicha Organización añade que para aumentar la disponibilidad de alimentos y poder atender las necesidades de una población en crecimiento habrá que recurrir, entre otros, a los procedimientos de extensión de las prácticas mejoradas de agricultura y ganadería; utilizando medidas para prevenir y controlar las pérdidas anteriores y posteriores a las cosechas; sistemas más eficientes de elaboración y distribución de los alimentos; introducción de nuevas tecnologías, incluida la aplicación de la biotecnología,¹²⁰ etc.

¹²⁰ Al respecto, tenemos la Ley de Prevención de Riesgos derivados del uso de la Biotecnología N° 27104, mayo de 1999 y su Reglamento (D. S. 108-2002-PCM) octubre de 2002, que otorga

La creciente urbanización y los cambios correspondientes en la manera en que se producen y comercializan los alimentos han dado lugar a una prolongación de la cadena alimentaria y aumentado la posibilidad de que se introduzcan o exacerben los peligros transmitidos por los alimentos.

1.1 Principios de la inocuidad alimentaria

a) Principio de alimentación saludable y segura

Es un deber de obligatorio cumplimiento para todos los sujetos intervinientes de la cadena alimentaria quienes deberán respetar y promover una alimentación saludable y segura; en concordancia con los principios generales de higiene de alimentos del Codex Alimentarius.¹²¹

b) Principio de competitividad

El desarrollo de la competitividad estará a cargo de los actores de la cadena alimentaria y sus autoridades con el respeto basado en la inocuidad alimentaria tanto de consumo interno como de las exportaciones.

c) Principio de colaboración integral

Todas las autoridades y actores de la cadena alimentaria contribuirán con la finalidad que todos podamos acceder a alimentos inocuos.

d) Principio de responsabilidad social de la industria.

Todos los agentes económicos involucrados en cualquier fase de la cadena alimentaria serán responsables por la inocuidad de los alimentos en su aptitud para el consumo humano.

a las autoridades sectoriales peruanas las responsabilidades en el manejo de la seguridad de la biotecnología en las actividades de investigación, producción, introducción, manipulación, transporte, almacenamiento, conservación, intercambio, comercialización, uso confinado y liberación de OVM, bajo condiciones controladas.

¹²¹ Artículo 2° del título preliminar de la LEY DE INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS

e) Principio de transparencia y participación.

Todos los actores de la cadena alimentaria en especial los consumidores deberán de participar y acceder a los temas de inocuidad de alimentos.

f) Principio de decisiones basadas en evidencia científica.

Las decisiones sobre las medidas de seguridad y riesgos sobre inocuidad de alimentos deben estar basadas en evidencia científica sustentadas en una evaluación objetiva y transparente.

g) Principio de cautela o de precaución

Cuando, con respecto a la inocuidad de los alimentos, los datos científicos son insuficientes, no concluyentes o inciertos, o cuando una evaluación científica preliminar hace sospechar que existen motivos razonables para temer efectos potencialmente peligrosos para la salud humana, se podrá adoptar medidas provisionales de gestión del riesgo, los cuales no restringirán el comercio más que lo indispensable para lograr su objetivo debiendo ser revisada en un plazo razonable.

h) Principio de facilitación del comercio exterior

Se deben de evitar crear obstáculos al comercio en respeto de las normas de inocuidad d los alimentos

i) Principio de simplicidad

Los trámites que se realicen sobre la inocuidad de los alimentos deberán respetar el presente principio debiendo eliminarse toda complejidad salvo aquellos requisitos exigidos con la finalidad de preservar la salud pública.

j) Principio de enfoque preventivo

Con la finalidad de promover la educación en materia de políticas de inocuidad se podrán celebrar convenios con asociaciones, gremios e instituciones para difundir la señalada legislación.

1.2 Autoridades peruanas en la inocuidad

1.2.1 Servicio Nacional de Sanidad Agraria

Es la autoridad técnico normativo y de vigilancia sanitaria de alimentos agropecuarios de producción y procesamiento primario de CH y de piensos, de producción nacional o extranjera. Según la autoridad en comentario se tiene proyectado que el Perú, conforme ser presenta en la figura 7, cuente con un desarrollo considerable para los años venideros.

Figura 7.

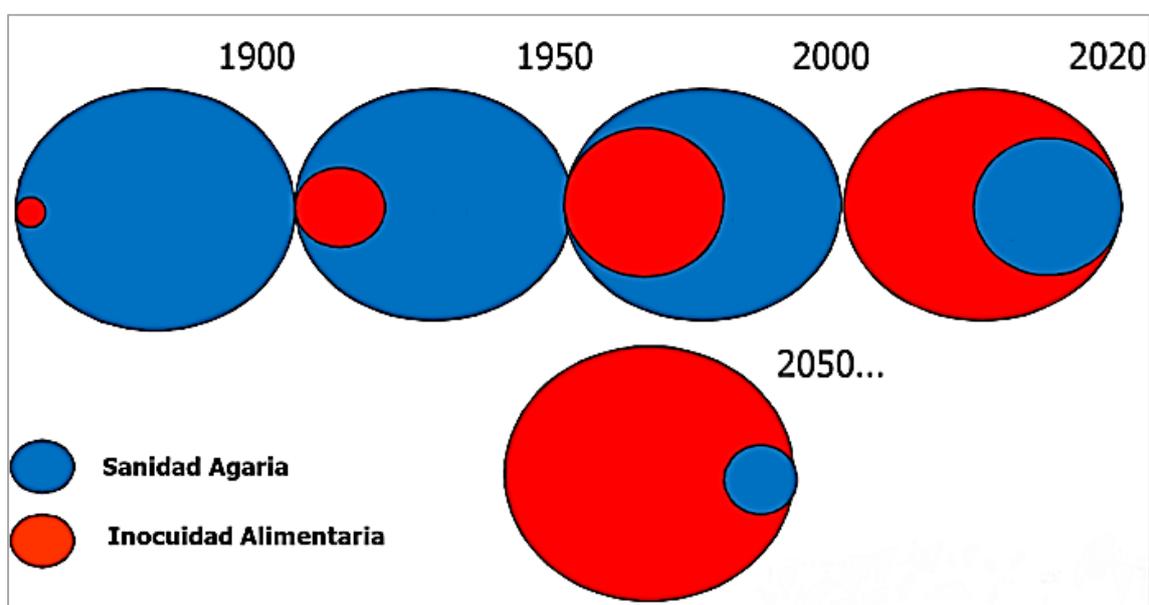


Figura 7. Evolución y proyección de la Inocuidad Alimentaria y la Sanidad Agraria en el Comercio Internacional y Consumo Local de Alimentos. Fuente: Ministerio de Agricultura / SENASA.

Entiéndase por producción primaria a las fases de la cadena alimentaria hasta alcanzar por ejemplo la cosecha, el sacrificio, la caza, el ordeño y la pesca inclusive.¹²²

De la misma forma, se entenderá por el procesamiento primario a la fase de la cadena alimentaria aplicada a la producción primaria de alimentos no sometidos a transformación; en esta fase se incluye el dividido, partido, seleccionado, rebanado, deshuesado, picado, pelado o deshollado, triturado, cortado, limpiado, desgrasado, descascarillado, molido, refrigerado, congelado, ultracongelado, descongelado.

¹²² Véase Sitio Web <http://www.senasa.gob.pe/> (visitado el 07.08.2015).

1.2.2 Dirección General de Salud Ambiental

La entidad en cuestión se encarga de la vigilancia de los alimentos elaborados o fabricados industrialmente transformados a partir de materias primas de origen vegetal, animal o mineral o combinación de ellos.

También está facultada en servicios de alimentación colectiva; básicamente lo concerniente en materia de inocuidad de alimentos elaborados industrialmente de producción nacional o extranjera; entenderá aquellos alimentos preparados culinariamente en crudo o precocinado o cocinado, de uno o varios alimentos de origen animal o vegetal con o sin la adición de otras sustancias.

Además se encarga de conducir la vigilancia sanitaria de los establecimientos de fabricación, almacenamiento, fraccionamiento de alimentos y los servicios de alimentación colectiva, de hospitales y de los medios de transporte de pasajeros.

La competencia de DIGESA se extiende a los siguientes aspectos:

- a) Protección del ambiente
- b) Saneamiento básico
- c) Salud ocupacional
- d) Higiene alimentaria
- e) Zoonosis

Adicionalmente, DIGESA cuenta con un órgano encargado del tema de los alimentos que se conoce como Dirección Ejecutiva de Higiene Alimentaria y Control de la Zoonosis.

Funciones de DIGESA:

- Proponer la política nacional, en relación a la protección del ambiente, de sustancias químicas, radiaciones y otras formas de energía, que sean riesgo potencial o que causen daño a la salud de la población, al saneamiento básico, higiene alimentaria, control de la zoonosis y/o salud ocupacional.

- Formular, supervisar y difundir normas sobre los temas de su competencia.
- Normar y difundir la investigación de tecnologías para los temas de su competencia.
- Dirigir, y supervisar acciones de salud ambiental y ocupacional con los demás sectores del Sistema Nacional de Salud.
- Participar en la formulación del Plan Sectorial de Acción contra desastres y emergencias, en relación a la salud y al medio ambiente.

Funciones de la Dirección Ejecutiva de Higiene Alimentaria y Control de la Zoonosis.

Conforme a la figura 8 que se presenta se tiene la organización de la Dirección Ejecutiva de Higiene Alimentaria y Control de la Zoonosis. Con las principales funciones que a continuación se detalla:

- Coordinar y supervisar planes y programas de protección de alimentos, bebidas de uso humano y control de la zoonosis en armonía con la política sectorial del sector salud.
- Normar y coordinar acciones de salud y otras de carácter multisectorial relacionado con el control higiénico y sanitario de los alimentos y bebidas de uso humano.
- Asesorar, promover y difundir en los gobiernos regionales y locales las investigaciones en aspectos relativos a la protección de alimentos, bebidas de uso humano y control de la zoonosis.
- Normar en aspectos técnico-operativos para la prevención y control de la zoonosis.
- Conducir el sistema de registro y control sanitario de los centros de producción alimentaria, comercio de alimentos y bebidas de uso humano.

Figura 8

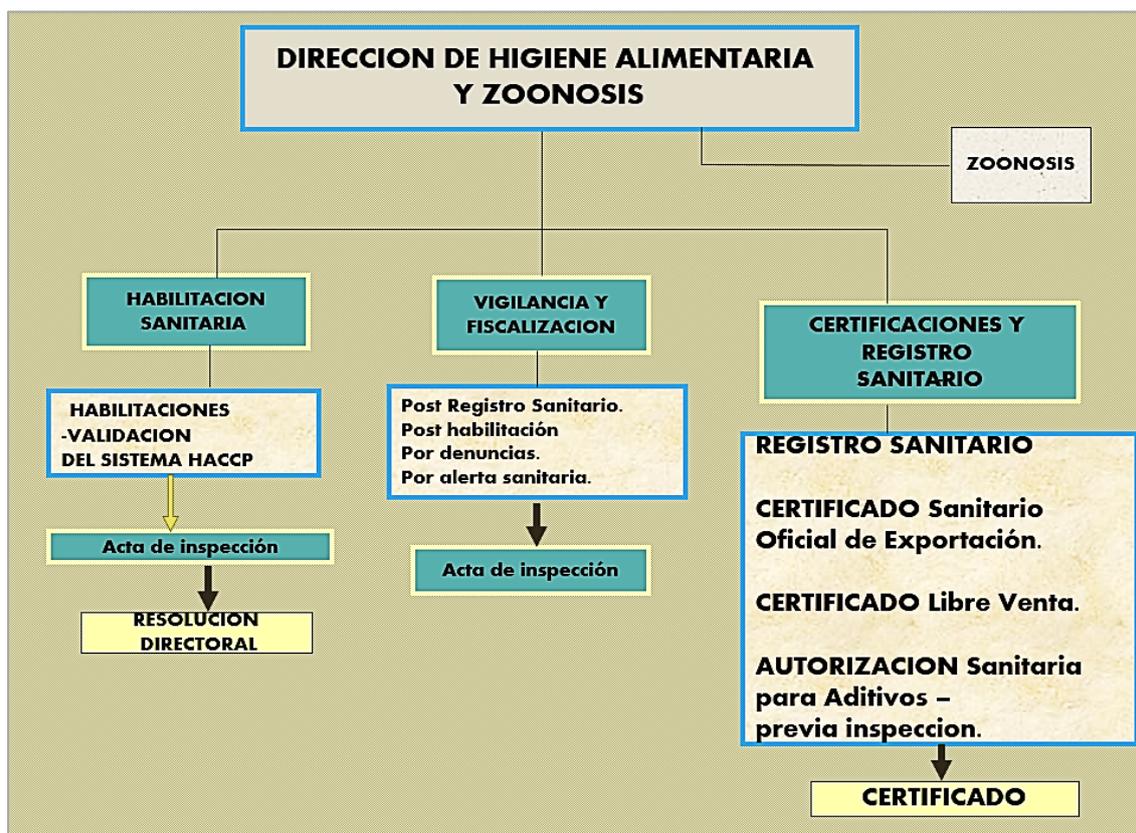


Figura 8. Organización de la Dirección Ejecutiva de Higiene Alimentaria y Control de la Zoonosis. Fuente: DIGESA

Además de lo señalado, DIGESA tiene las siguientes funciones¹²³ como miembro de la Comisión de Codex Alimentarius para lo cual deberá estudiar la documentación sobre el señalado Codex, reunir y revisar toda la información pertinente relacionada con la tecnología, la economía, la salud y los sistemas de control, para poder presentar argumentaciones fundadas y establecer la posición del país en la señalada Comisión y en los Comités Técnicos Internacionales; y recomendar las normas que deben ser adoptadas por la Comisión, para su adopción a nivel internacional.

1.2.3 Instituto Tecnológico Pesquero del Perú

El Instituto Tecnológico Pesquero del Perú–ITP a través de la Dirección del Servicio Nacional de Sanidad Pesquera–SANIPES, es la autoridad técnico

¹²³ *Funciones del Codex Alimentarius*, DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD AMBIENTAL, Lima, 2015, Disponible en: <http://www.digesa.sld.pe/codex/nosotros.asp>, (visitado el 16.07.2015).

normativo y de vigilancia sanitaria de productos pesqueros y acuícolas de consumo humano y de piensos.

El señalado Instituto Tecnológico Pesquero del Perú–ITP, entenderá entonces sobre todos aquellos alimentos de origen pesquero como las especies extraídas del medio acuático, destinados al consumo humano o animal o como materia prima para la industria.

En lo que respecta a los alimentos de origen acuícola, se encargará de todos los productos pesqueros, nacidos y criados bajo control humano o capturado durante la fase de juveniles y mantenidos en cautividad hasta alcanzar tamaños comerciales y puestos en el mercado como productos alimenticios.

1.2.4 Municipalidades

Los señalados gobiernos locales están facultados de la vigilancia sanitaria del transporte, comercialización y expendio de alimentos y bebidas.

Inspeccionará además a los establecimientos que elaboran, comercializan y expenden alimentos y bebidas directamente al público como mercados, autoservicios, restaurantes, panaderías, bodegas y los que se encuentren en la vía pública.

1.2.5 Indecopi

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual-INDECOPI, es una entidad creada por el Estado para velar por el cumplimiento de las reglas básicas de la libre competencia y para proteger la propiedad intelectual.

El INDECOPI es un organismo técnico y autónomo que vigila que los proveedores den información correcta y suficiente para que el consumidor no sea inducido a error al decidir que producto adquirir.¹²⁴

En ese sentido la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI tiene como función brindar tutela efectiva a los consumidores de alimentos

¹²⁴ INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL –INDECOPI, *Protección a los Consumidores de alimentos*, Centro de Información, Lima. 1994. pág. 9.

sancionando aquellos actos de los proveedores de bienes y servicios de acuerdo con las normas legales vigentes, la Comisión tiene como función velar por aspectos vinculados a la salud de los consumidores y, específicamente, los referentes a las normas de calidad, seguridad y rotulado de los productos.

La Comisión recibe denuncias sobre alimentos relacionadas con temas tales como adulteración respecto a fábricas clandestinas, productos adulterados; descomposición por mal estado de los productos o conservación, expiración concerniente a la falta de indicación o adulteración de la fecha de vencimiento originalmente impresa, registro sanitario por omisión o utilización de números falsos y, en general, incumplimiento de normas de rotulado y de contenido neto actualmente vigentes como las Normas Metroológicas¹²⁵ Peruanas.

La protección explicada está basada en el principio de que el consumidor es el eje central de una economía de mercado y que requiere información con respecto a los bienes y servicios para poder tomar decisiones racionales.

1.2.6 Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria

La señalada Comisión adscrita al Ministerio de Salud tiene el encargo de coordinar las actividades sectoriales y con la sociedad civil que garanticen la inocuidad de los alimentos de consumo humano a lo largo de toda la cadena alimentaria en todo el territorio nacional.

Primordialmente, la mencionada Comisión tiene la finalidad de proteger la vida y la salud de las personas con un enfoque preventivo; coordinará y efectuará el seguimiento de la aplicación de sus objetivos y el intercambio de

¹²⁵ CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL UNCTAD/OMC Y EL INSTITUTO NACIONAL DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. *Gestión de la Calidad de Exportación: Libro de respuestas para pequeños y medianos exportadores*, INDECOPI Sello Editorial, Lima, 2008, pág. 256. La metrología es la ciencia de la medida (*Vocabulario Internacional de Términos Básicos y Generales en Metrología*). Las medidas y la metrología son esenciales para prácticamente todas las facetas del desarrollo del hombre ya que son utilizadas en actividades que van desde el control de la producción, la medida de la calidad del medio ambiente, la evaluación de la salud y seguridad, y los ensayos relativos a la calidad de los materiales, alimentos y otros productos, hasta la garantía de un comercio justo y la protección de los consumidores, por citar algunos ejemplos.

información pertinente con los consumidores y agentes económicos involucrados en cualquiera de las etapas de la cadena alimentaria.¹²⁶

La Comisión bajo comentario está adscrita y presidida por el MINSA conformada por las 3 autoridades competentes a nivel nacional y de forma permanente,¹²⁷ además por un representante titular y un representante alterno de la Dirección General de Salud Ambiental-DIGESA del Ministerio de Salud, cuyo representante titular ejercerá la Presidencia; a su vez por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria-SENASA del Ministerio de Agricultura y finalmente por el Instituto Tecnológico Pesquero del Perú-ITP, adscrito al Ministerio de la Producción.

La Comisión, podrá invitar a las reuniones a otras instituciones del sector público, del sector privado, sector académico, expertos, organizaciones de consumidores, organizaciones internacionales, entre otros relacionados con el tema a tratar.

- **Principales funciones**

Entre las principales funciones de la aludida Comisión son la obligación de proponer la política nacional en materia de inocuidad de los alimentos y piensos, así como de promover la armonización y equivalencia de normas nacionales con las internacionales en inocuidad de alimentos y piensos; coordinando las actividades de vigilancia y control en inocuidad de los alimentos y piensos a cargo de las autoridades¹²⁸ competentes de nivel nacional.

Asimismo está a cargo de proponer un sistema de alerta sanitaria rápida intersectorial sustentado en la rastreabilidad; del mismo modo coadyuvará a la conciliación de cualquier conflicto de competencias entre las autoridades

¹²⁶ Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Multisectorial Permanente de Inocuidad Alimentaria - COMPIAL Resolución Ministerial N°692-2010 MINSA. "El Peruano". Lima, 8 de setiembre de 2010.

¹²⁷ Véase artículo 2° de los integrantes de COMPIAL. Resolución Ministerial N°692-2010 MINSA. "El Peruano". Lima, 8 de setiembre de 2010.

¹²⁸ Véase <http://www.digesa.sld.pe/compial/compial.asp>; así como el Artículo 3° de las funciones de COMPIAL de la norma bajo comentario.

de nivel nacional, regionales y locales en materia de inocuidad de alimentos y piensos.

En ese marco identificara las fuentes de cooperación técnica para la gestión, desarrollo e investigación de temas transversales en materia de inocuidad de alimentos y piensos; además convocará, cuando lo estime pertinente, a entidades especializadas del sector público, privado, sector académico, expertos, organizaciones de consumidores, entre otros.

Finalmente emitirá opinión técnica sobre los proyectos de normas regionales en materia de inocuidad de los alimentos.

1.3 Autoridad Internacional en la inocuidad de los alimentos

1.3.1 La Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius

Como breve historia del Codex Alimentarius, Mauricio Zavala (2011), reseñamos que los dos organismos principales, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO y la Organización Mundial de la Salud-OMS, las cuales, aprobaron los Estatutos de la Comisión del Codex, la cual celebró su primer período de sesiones en junio de 1963 en Roma- Italia.

En su 11º período de sesiones de noviembre de 1961, la Conferencia de la FAO, que es su órgano rector, aprobó una resolución por la que se creó la Comisión del Codex Alimentarius; ya en su 16ª reunión de mayo de 1963, la Asamblea Mundial de la Salud adoptó además los Estatutos de la señalada Comisión .

El primer período de sesiones de la Comisión del Codex Alimentarius se celebró en Roma-Italia del 25 de junio al 3 de julio de 1963. En la actualidad, la Comisión se reúne una vez al año. Sus reuniones se alternan entre las Sedes de los dos organismos principales la FAO en Roma- Italia y la OMS en Ginebra- Suiza.

El antedicho Codex esta tutelado bajo el principio de que los consumidores tienen el derecho de contar con alimentos inocuos, seguros, y de buena calidad e idóneos para el consumo humano; siendo su principal finalidad la de proteger a los consumidores contra las prácticas falaces sobre dichos alimentos.

Es por ello, que el Codex Alimentarius significa código alimentario y es el resultado de la labor de la Comisión y de sus comités técnicos que establecen un compendio de normas alimentarias, directrices y códigos de prácticas concertados internacionalmente.

Si bien, los textos del Codex son de aplicación voluntaria y no vinculante, pero de igual forma dichos textos favorecen para armonizar la legislación y la reglamentación alimentaria interna de los países que desean utilizar a sus contenidos como referencia.

Asimismo, Mauricio Zavala (2011), el presente Codex pretende la armonización internacional de las normas nacionales, de cada miembro, con el propósito de facilitar el comercio alimentario y el desarrollo económico sostenible; especialmente para aquellos países en vías de desarrollo, proporcionándoles los conocimientos especializados necesarios para establecer normas, controles de la inocuidad de los alimentos y sistemas adecuados de gestión.

Sobre la normativa sanitaria peruana de alimentos contempla la obligatoriedad de la aplicación de las normas Codex en:

- Aditivos alimentarios
- Residuos de plaguicidas
- Residuos de medicamentos veterinarios en alimentos.
- Normas por producto y Normas de etiquetado

Al respecto, se puede apreciar en la figura 9 sobre la conformación del Comité Peruano del Codex Alimentarius que refieren a las normas alimentarias por los respectivos sectores, debido a que son el único foro mundial, especializado en el sector alimentario que reúne a científicos, expertos técnicos, autoridades gubernamentales de reglamentación, y organizaciones internacionales de consumidores y de la industria alimentaria.

Figura 9

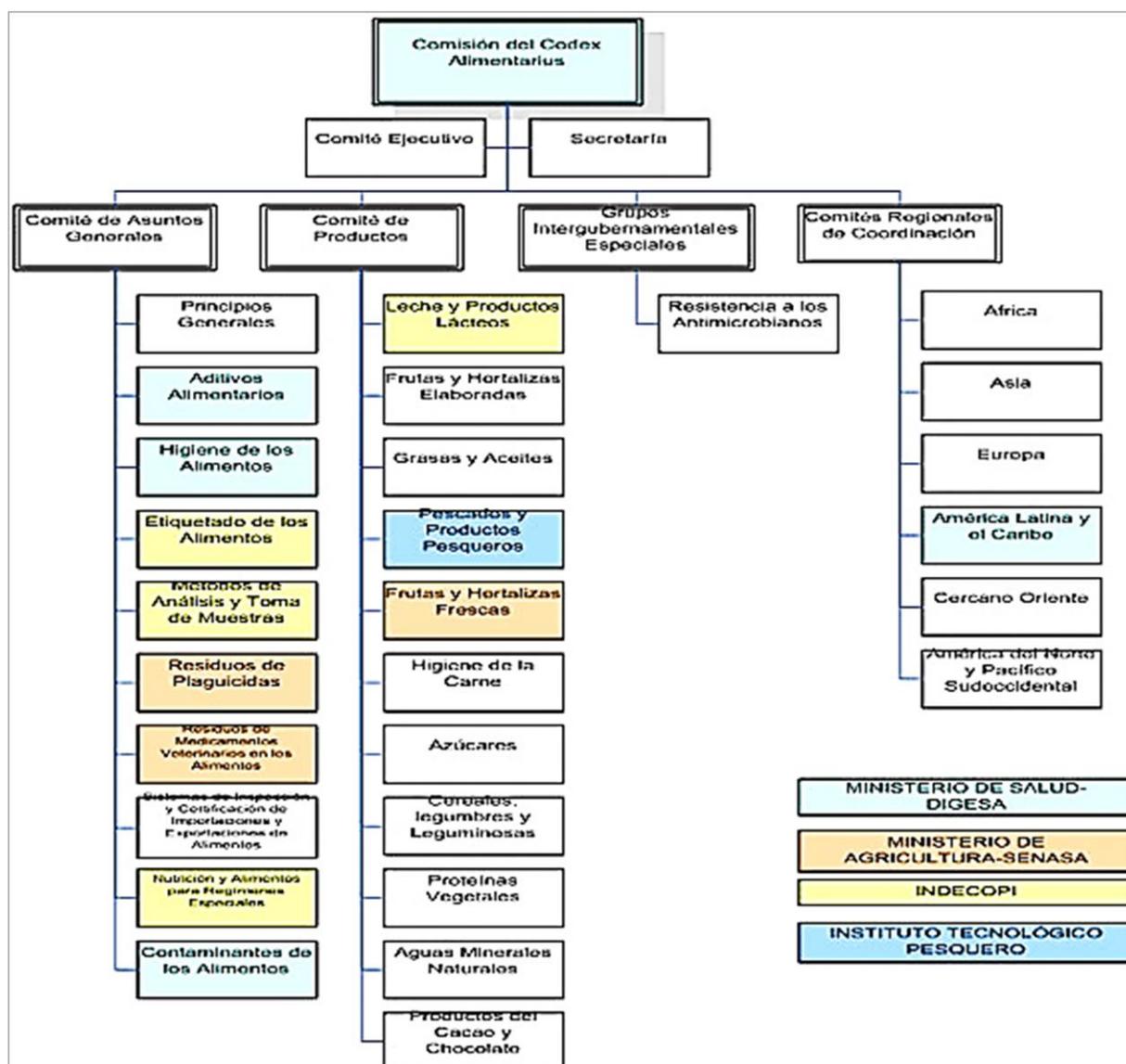


Figura 9. Comité Peruano del Codex Alimentarius. Fuente: DIGESA <http://www.digesa.sld.pe/codex/nosotros.asp> (Visitado el 15.07.2015).

1.3.1.1 Principales directrices del Codex Alimentarius

Entre los principales textos que emitió la Comisión del Codex Alimentarius referidos a declaraciones de propiedades nutricionales tenemos:

- Directrices generales del Codex sobre declaraciones de propiedades. CAC/GL 1-1979:Rev. 1-1991.
- Directrices del Codex sobre etiquetado nutricional. CAC/GL 2-1985: Rev. 1 - 1993
- Directrices para el uso de declaraciones nutricionales. CAC/GL 23-1997

Directrices generales del Codex sobre declaraciones de propiedades CAC/GL 1-1979: Rev. 1-1991

Y se aplicarán a todas las declaraciones de propiedades que se hagan en relación con un alimento.

Dichas Directrices se fundan en el principio de que ningún alimento deberá describirse en forma engañosa o que pueda crear en el consumidor una impresión errónea en cuanto a su naturaleza, por parte del comercializador, quien podrá justificar sus declaraciones de propiedades.

En las señaladas directrices se entiende por declaración de propiedades a cualquier descripción que afirme, sugiera o presuponga que un alimento tiene características especiales por su origen, propiedades nutritivas, naturaleza, producción, elaboración, composición u otra cualidad cualquiera.

Asimismo, el mencionado Codex considera que deberían prohibirse todas aquellas declaraciones de propiedades que aleguen que un determinado alimento constituye una fuente adecuada de, absolutamente, todos los nutrientes esenciales, salvo autorización.

De la misma forma, quedaran prohibidas todas aquellas declaraciones de propiedades que hagan suponer que una alimentación equilibrada a base de alimentos ordinarios no puede suministrar cantidades suficientes de todos los elementos nutritivos.

Así como también, respecto a las declaraciones de propiedades que no puedan comprobarse; más aún cuando se trate de declaraciones sobre las utilidades de un alimento para prevenir, aliviar, tratar o curar una enfermedad, trastorno o estado fisiológico salvo autorización del Comité sobre Alimentos para Regímenes Especiales o por las leyes del país donde se distribuye el alimento.

Inclusive, quedaran prohibidas todas aquellas declaraciones de propiedades que puedan producir dudas sobre la inocuidad de alimentos similares, o puedan suscitar o inducir miedo en el consumidor.

En conclusión, el Codex exhorta a que deban admitirse las siguientes declaraciones de propiedades, respecto a la adición de nutrientes, tales como vitaminas, minerales y aminoácidos; también se permitirán todas aquellas

indicaciones respecto a las calidades nutricionales especiales, del alimento, gracias a la reducción u omisión de un nutriente

También se podrán incluir en las declaraciones los términos como natural, puro, fresco, de fabricación casera, cultivado orgánicamente o cultivado biológicamente; inclusive se podrán manifestar que los alimentos tienen características especiales cuando todos los alimentos de ese tipo tienen las mismas características, así como en otras, sobre la declaración de propiedades.

Se podrán utilizarse todas las declaraciones de propiedades que destaquen la ausencia o no adición de determinadas sustancias a los alimentos, siempre y cuando dicha representación o añadidura en el alimento esté permitida; es más se permitirán las declaraciones de propiedades que pongan de relieve la ausencia o no adición de uno o más nutrientes y que deberán considerarse como declaraciones de propiedades nutricionales obligatoria.

Directrices del Codex sobre etiquetado nutricional CAC/GL 2-1985: REV. 1 – 1993

Sobre el etiquetado nutricional, señalan dichas directrices, que esta destinado a facilitar al consumidor todos los datos, básicos, sobre los alimentos, para que puedan preferirlos en su alimentación con acierto.

Es por ello que los proveedores tienen un medio eficaz para indicar en la etiqueta los datos sobre el contenido de nutrientes del alimento; asimismo tienen la oportunidad de incluir información nutricional complementaria en la etiqueta.

Con las señaladas directrices se pretende asegurar que el etiquetado nutricional no describa, ni presente información que sea de falsa, ambigua, engañosa o carente de significado, siendo obligatorias para la Comisión del Codex que se hagan las respectivas declaraciones de propiedades nutricionales según las subsiguientes recomendaciones.

La presente Directriz indica los principios para el etiquetado nutricional y que se basaran, primero en la declaración de nutrientes suministrándose a los consumidores un perfil correcto de los nutrientes; en segundo lugar se deberá dar a conocer las cantidades de nutrientes que contiene el producto, así como

de aquella información nutricional complementaria. Y finalmente, mediante la presentación del etiquetado, no se deberá dar a entender que tienen alguna ventaja nutricional.

El Codex Alimentarius recomienda la estandarización, promoción en la elaboración y consumo de los siguientes nutrientes en beneficio de la salud como son las vitaminas A, B6, D, C; así como también los siguientes nutrimentos como son Tiamina, Riboflavina, Niacina, Folacina, Calcio, el Magnesio, Hierro, Zinc, Yodo, Cobre y Selenio.

Directrices para el uso de declaraciones nutricionales CAC/GL 23-1997

Las directrices bajo comentario se refieren al uso de declaraciones nutricionales en el rotulado de los alimentos y que se emplearán a todos los alimentos, que son objeto de declaraciones de propiedades nutricionales.

La presente norma conceptualiza a la declaración de propiedades nutricionales como cualquier representación que asevere, proponga o implique que un alimento tiene propiedades nutritivas particulares especiales, no sólo en relación con su valor energético y contenido de proteínas, grasas y carbohidratos, sino además con su contenido de vitaminas y minerales.

No se constituirán como declaraciones de propiedades nutricionales a la mención de sustancias en la lista de ingredientes, ni a la mención de nutrientes como parte obligatoria del etiquetado nutricional, ni las declaraciones cuantitativas o cualitativas de ciertos nutrientes o ingredientes en la etiqueta, si la legislación interna así lo requiere.

Se encontraran permitidas todas aquellas declaraciones de propiedades nutricionales que se refieran a energía, proteínas, carbohidratos, y grasas y los derivados de las mismas, fibra, sodio y vitaminas y vitaminas y minerales para los cuales se han establecido valores de referencia de nutrientes (VRN) en las Directrices del Codex para Etiquetado Nutricional.

Por declaración de propiedades relativas al contenido de nutrientes se entiende al nivel de un determinado nutriente contenido en un alimento y cuando se trate de un alimento que, por su naturaleza, posee un bajo

contenido, deberá ser expresado, por los términos alimento, de bajo contenido en niacina o alimento exento de selenio por ejemplo.

Respecto a las declaraciones de propiedades nutricionales comparativas se entenderá a las manifestaciones de propiedades que comparan los niveles de nutrientes y/o el valor energético de dos o más alimentos.

Se permitirán declaraciones de propiedades comparativas, con sujeción a las siguientes condiciones y basándose en el alimento tal como se ofrece a la venta, teniendo en cuenta la preparación posterior requerida para su consumo de acuerdo con las instrucciones para su uso que se indican en la etiqueta.

Los alimentos confrontados deberán ser versiones diferentes de un semejante alimento o alimentos similares. Los alimentos que se comparan deberán ser identificados notoriamente. Se deberá indicar la cuantía de la diferencia en el valor energético o el contenido de nutrientes y deberá disponer cerca de la declaración comparativa información sobre la cuantía de la diferencia relativa a la misma cantidad, expresada en porcentaje, en fracción o en una cantidad absoluta.

Por declaración de propiedades relativas a la función de los nutrientes se entiende una declaración de propiedades nutricionales que describe la función fisiológica del nutriente en el crecimiento, el desarrollo y las funciones normales del organismo.

El alimento en relación con el cual se haga una declaración debe constituir una fuente significativa del nutriente en la alimentación. La declaración de propiedades relativas a la función del nutriente deberá basarse en el consenso científico apoyado por la autoridad competente.

1.4 La inocuidad y las enfermedades de transmisión alimentaria

Todos los días, OMS (2007), personas de todo el mundo enferman por los alimentos que comen. Estas enfermedades se denominan enfermedades de transmisión alimentaria y son causadas por microorganismos peligrosos y/o sustancias químicas tóxicas. La mayoría de las enfermedades de transmisión

alimentaria se pueden prevenir con una manipulación apropiada de los alimentos.¹²⁹

Los señalados microorganismos son seres vivos muy pequeños, tanto que son invisibles al ojo humano. Hay tres tipos diferentes de microorganismos: buenos, malos y peligrosos.

Los microorganismos buenos son útiles porque están presentes en el proceso de elaboración de ciertos alimentos y bebidas por ejemplo, el queso, el yogur, la cerveza y el vino; asimismo se utilizan en la fabricación de medicinas como la penicilina; y finalmente ayudan a digerir los alimentos en el intestino.

A su vez los microorganismos malos, o microorganismos de alteración, no suelen provocar enfermedades a las personas, pero pueden hacer que los alimentos huelan y sepan mal y tengan un aspecto repulsivo.

Por su parte, OMS (2007), los microorganismos peligrosos causan enfermedades a las personas y pueden incluso matar. Se denominan patógenos. La mayoría de ellos no altera el aspecto de los alimentos.

Algunos de los microorganismos de transmisión alimentaria peligrosos más comunes son bacterias como la salmonella, shigella, campylobacter y e-coli; parásitos como giardia y virus como hepatitis A entre otros.

Al respecto las personas también enferman a causa de sustancias químicas tóxicas, entre ellas se tienen a las toxinas naturales; los metales y los contaminantes ambientales; las sustancias químicas utilizadas para tratar animales; los plaguicidas utilizados de forma inadecuada; los productos químicos de limpieza; y los aditivos alimentarios utilizados de forma inadecuada.

Para combatirlas se pueden tomar algunas medidas simples, como el lavado y el pelado, pueden reducir el riesgo que representan las sustancias químicas presentes en la superficie de los alimentos. Una conservación adecuada puede evitar o reducir la formación de algunas toxinas naturales.

¹²⁹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Manual sobre las cinco claves para la inocuidad de los alimentos*, Ediciones OMS, Ginebra, 2007, pág. 4

El término intoxicación es una expresión muy empleada para describir una enfermedad provocada por una contaminación química. OMS (2007), algunas toxinas naturales son generadas por mohos que crecen en los alimentos. La ingesta de estos puede tener efectos nocivos para el hígado que pueden producir cáncer.

En aras de reducir las enfermedades transmitidas por los alimentos, tenemos organizaciones internacionales asociadas como la FAO/OMS para fortalecer las capacidades relacionadas con la inocuidad de los alimentos de todos los estados miembros.

Son los principales organismos especializados de las Naciones Unidas cuyo mandato prevé abordar la inocuidad y la calidad de los alimentos. Gracias a sus mandatos complementarios, la FAO y la OMS cubren toda una gama de cuestiones para fomentar la inocuidad de los alimentos a nivel mundial y proteger la salud de los consumidores.

La OMS normalmente se encarga de las cuestiones relacionadas con la salud pública y la FAO se centra en las que tienen que ver con la producción de alimentos a lo largo de la cadena alimentaria. Si bien hay actividades que pueden llevarse a cabo de manera conjunta, como sucede con algunos programas mundiales como por ejemplo, de asesoramiento científico y actividades en los países, las dos organizaciones también tienen un intenso programa de trabajo que ejecutan por separado.

La FAO y la OMS además colaboran con las autoridades gubernamentales, la industria local y los productores, así como con otras partes interesadas, para mejorar unos sistemas de gestión de la inocuidad y la calidad de los alimentos basados en principios científicos, que hagan disminuir las enfermedades de origen alimentario y fomenten unas relaciones comerciales justas y transparentes.

El eje de sus labores es salvaguardar la salud pública, contribuir al desarrollo económico y mejorar los medios de subsistencia y la inocuidad de los alimentos de todos los miembros.

En relación a lo expuesto la Organización Mundial de la Salud ha manifestado como mensajes claves, básicos, para los cinco puntos importantes en lo que

respecta a la inocuidad de alimentos instando a los consumidores a mantener la limpieza; a separar los alimentos crudos de los cocinados; y cocerlos completamente; así como a mantener a los alimentos en adecuadas temperaturas; usando el agua y materias primas de forma segura.

2. Derecho a alimentos de calidad

El consumidor peruano tiene derecho a acceder a alimentos de calidad conforme lo dispone el Artículo 31º del Código de Protección y Defensa del Consumidor; en ese marco dispone que los proveedores que aleguen algún aspecto de calidad de sus productos, sea mediante el uso de frases, expresiones o imágenes, deben estar en condiciones de probarlo.¹³⁰

Además, en el segundo acápite, del artículo bajo comentario, define a la calidad de los alimentos, como el conjunto de características que le confiere la aptitud para satisfacer las necesidades establecidas y las implícitas.

En ese aspecto ZAVALA¹³¹ señala que la calidad es una propiedad inherente de cualquier objeto que permite que éste sea comparado con cualquier otro de su misma especie; añade además que es en realidad el conjunto de propiedades y características de un bien o un servicio que satisfacen las necesidades declaradas e implícitas de los usuarios o consumidores.

Por su parte, Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC y el Instituto Nacional de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual,¹³² refieren los principales beneficios de fabricar productos de calidad:

¹³⁰ Artículo 31º del Código de Protección y Defensa del Consumidor Peruano

¹³¹ Véase artículo, *EL CONCEPTO DE CALIDAD EN LOS ALIMENTOS I*: de inocuidad de nuestros alimentos para el consumo interno constituye un serio obstáculo para el bajo nivel de nuestra competitividad de Mauricio Zavala Pope, Junio del 2011. Sitio Web: http://minagri.gob.pe/portal/download/pdf/direccionesyoficinas/dgca/concepto_calidad_alimentosI.pdf

¹³² CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL UNCTAD/OMC Y EL INSTITUTO NACIONAL DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. *Gestión de la Calidad de Exportación: Libro de respuestas para pequeños y medianos exportadores*, óp. cit., p. 249.

- Los clientes regresan, el negocio crece, ya que el nombre comercial del producto se hace de reconocido prestigio.
- Los costos de garantía se minimizan porque hay menos llamadas para reparaciones durante el período de servicio preventiva;
- Una más alta calidad en la conformidad conduce a una mayor productividad y a menores costos de producción.

Se concibe por entonces por la calidad alimentaria, en su expresión más general, que se podría comparar a la idea del provecho de un alimento, a la totalidad de las características que diferencian las unidades individuales de un producto y sirven para determinar el grado de aceptabilidad por parte del consumidor.

Respecto al concepto señalado, tenemos una definición ampliada al respecto de la calidad de los alimentos combinada con las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud sobre los derechos de los consumidores y que hace referencia a la inocuidad de los alimentos en cumplimiento del Derecho a la Alimentación como deber prioritario de todos los Estados.

En ese mismo sentido, la Organización Panamericana de la Salud indica la importancia de la armonización de las normativas y directrices con el Codex alimentarius; señala además que los consumidores deben estar educados en temas relativos a la seguridad e inocuidad alimentaria y hábitos de consumo saludable y sustentable. Añade, también que es importante el respeto al principio de responsabilidad el cual es indispensable para asegurar la protección de los derechos del consumidor.

Conforme a lo expresado por la mencionada Organización, y que se indica en la figura 10, el concepto de la calidad en los alimentos implica varios aspectos como la calidad que nos otorga primigeniamente la naturaleza, la seguridad alimentaria y el valor añadido este último, una especie de calidad adicionada; en consecuencia el consumidor demanda calidad en términos de apariencia,

frescura, presentación, oportunidad, así como valor nutritivo, sanidad e inocuidad, entre otros aspectos.

Figura 10

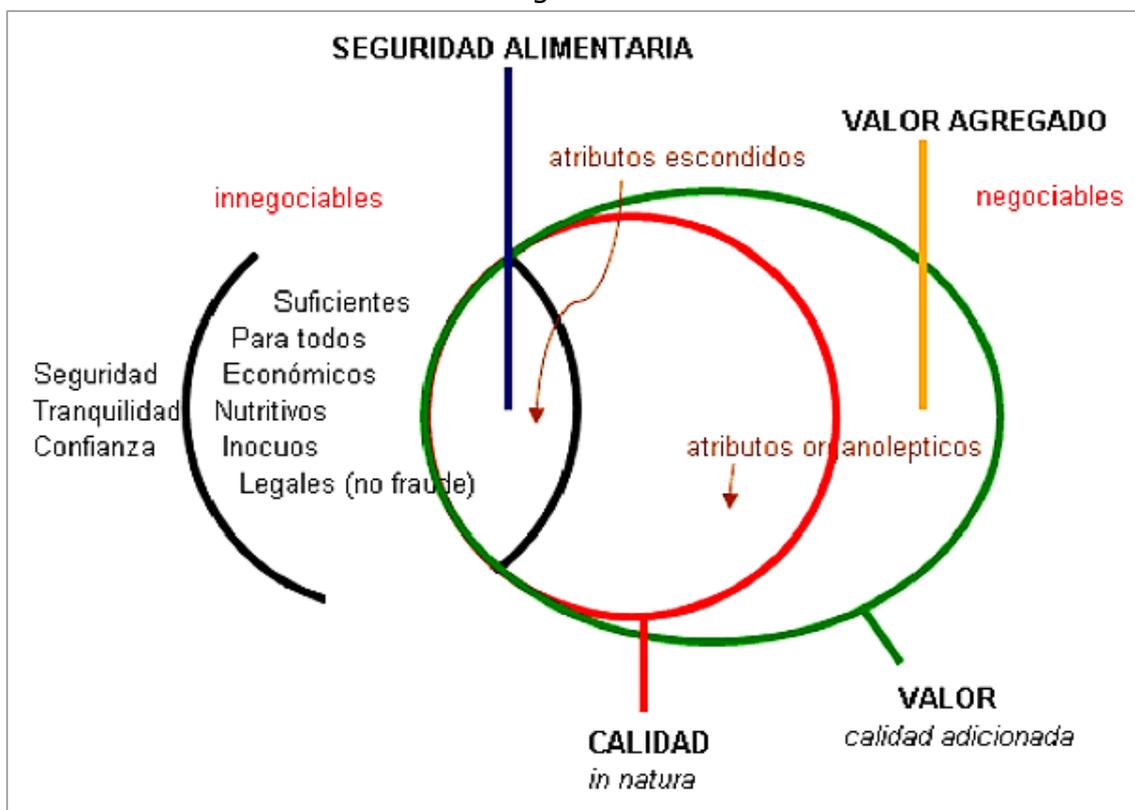


Figura 10. Aspectos de la calidad de los alimentos. Fuente: <http://www.minagri.gob.pe> (Visitado el 15.07.2015).

2.1 TIPOS DE CALIDAD EN LOS ALIMENTOS

Entre las principales calidades de alimento, que Zavala distingue señalamos a las siguientes:

- Calidad composicional, es la condición que hace referencia a las características físico-químicas. Su valoración en el caso de la leche por ejemplo, se realiza por sólidos totales, proteína y grasa, y se expresa en porcentaje.
- Calidad organoléptica, es la referida a la evaluación de los órganos de los sentidos del consumidor como el olor, sabor, textura y el color de los alimentos.
- Calidad higiénica, es la condición que hace referencia al nivel de higiene mediante la cual se obtiene y manipula el alimento. Su

- valoración, en el caso de la leche, se realiza por el recuento total de bacterias y se expresa en unidades formadoras de colonia por mililitro.
- d) Calidad sanitaria, es la condición que hace referencia, en el caso de la leche por ejemplo, a la vacunación de los animales, tuberculosis, fiebre aftosa y brúcela; y la inscripción y certificación del hato libre de brucelosis y tuberculosis; el nivel de células somáticas, que es una medida de las condiciones sanitarias en que se ha producido la leche en un establo.
 - e) Calidad nutricional, se refiere a la capacidad que tiene para reponer los nutrientes necesarios para las diferentes funciones y demandas metabólicas y productivas que tienen los seres humanos en todas y cada una de sus actividades y etapas de la vida.
 - f) Calidad tecnológica, son requerimientos de calidad tecnológica de la materia prima, en todos los alimentos procesados, son específicos para cada producto y llegan al extremo de variar de acuerdo a los equipos que posee cada industria en particular y en función de la habilidad del operador de cada máquina.

Por ejemplo, el tomate para el consumo en fresco es valorado fundamentalmente por su uniformidad, madurez y ausencia de defectos, mientras que la calidad tecnológica para producir concentrados de tomate y el *Ketchup* está dada por el color, la viscosidad y el rendimiento industrial.

Nótese, que generalmente los fabricantes de alimentos envasados exponen las virtudes de sus productos a través de sus atributos; implicando el tema de la calidad, exaltando con créditos industriales tipo ISO 9000,¹³³ medallas provenientes de Bruselas, se esmeran además en connotar que sus productos

¹³³ GARCIA, Oscar. "*Lenguaje del fabricante vs. Lenguaje del consumidor: los dos lados del mostrador*", normalmente, los consumidores sienten más confianza, cuando tienen la evidencia de una buena gestión de la calidad durante la manufactura de productos alimenticios o de bebidas, además de la supervisión evidente de los entes de reglamentación alimentaria. La familia de normas ISO 9000 es de naturaleza genérica y ha sido desarrollada para asistir a las empresas de todo tipo y tamaño que desean aplicar y operar un sistema de gestión de la calidad. Las grandes y pequeñas empresas que procesan y/o envasan productos alimenticios en todo el mundo han aplicado ISO 9000. Pág.36.

son 100% naturales, 100% confiables, 100% durables o 100% acero inoxidable; es un lenguaje que recurre al 100% como argumento máximo de la excelencia.¹³⁴ En consecuencia podemos señalar, en la figura 11, que la industria alimentaria tiene grandes retos principalmente en el cumplimiento de toda la normativa sumada a la calidad.

Figura 11



Figura 11. Retos de la Industria Alimentaria Peruana. Fuente: www.precisionperu.com (Visitado el 12.08.2015).

Frente a todo ello, respecto a la calidad sanitaria en el Perú, de los productos alimenticios, tenemos el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, Decreto Supremo N° 007-98-SA, encargándose de verificar la calidad sanitaria de las materias primas y aditivos para la fabricación de alimentos y bebidas, así como también de todo el proceso de comercialización preservando la inocuidad en estricto respeto a la salud.

En ese sentido, el artículo 7° del comentado Reglamento señala que la vigilancia de la calidad sanitaria e inocuidad de los alimentos y bebidas

¹³⁴ GARCIA, Oscar. "Lenguaje del fabricante vs. Lenguaje del consumidor: los dos lados del mostrador", En: REVISTA DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE ANUNCIANTES ANDA, N° 43, Lima, Diciembre, 2003, pág.37.

industrializados estará a cargo del Ministerio de Salud quien a su vez preside la Comisión del Codex Alimentarius-Perú.

Por su parte, en el Artículo 8° señala que la vigilancia en materia de rotulado y publicidad de alimentos y bebidas está a cargo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual-INDECOPI.

En lo que respecta al control de calidad sanitaria e inocuidad en el artículo 58° señala que toda fábrica de alimentos y bebidas debe efectuar el control de calidad sanitaria e inocuidad de los productos que elabora. Dicho control se sustentará en el Sistema de Análisis de Riesgos y de Puntos de Control Críticos-HACCP,¹³⁵ el cual será el patrón de referencia para la vigilancia sanitaria.

Por otra parte, internacionalmente, el Codex Alimentarius es la autoridad compuesta por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO y la Organización Mundial de la Salud-OMS que desarrolla y publica normas, guías y otras recomendaciones para la producción, composición, etiquetado y manejo de alimentos.

En general, las normas de la señalada Comisión conjunta, proveen a nuestro país modelos valiosos para las normas y regulaciones tan requeridas para mejorar la calidad e inocuidad de la alimentación local.

En ese aspecto el Codex Alimentarius está basado en aspectos puramente científicos, descansa en cuatro premisas básicas como son las normas,

¹³⁵ En ese sentido, CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL UNCTAD/OMC Y EL INSTITUTO NACIONAL DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. *Gestión de la Calidad de Exportación: Libro de respuestas para pequeños y medianos exportadores* Op.cit., pp.131-132. Señala que el HACCP se basa en el principio de que los peligros que afectan a la inocuidad de los alimentos pueden eliminarse o minimizarse mediante la prevención, durante la producción, más que por la inspección del producto final. Su objetivo es prevenir los peligros en el primer punto posible de la cadena alimentaria.

códigos de procedimiento, directrices y otras recomendaciones, a fin de asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos.

2.2 El Sistema Nacional de Calidad

Mediante Ley N° 30224, emitida el 11 de julio del 2014 se ha creado el Sistema Nacional de Calidad-SNC con la intención de promover y asegurar el acatamiento de la Política Nacional para la Calidad con miras al progreso y la competitividad de las actividades económicas y la protección de los consumidores.¹³⁶

Simultáneamente, también se ha creado el Consejo Nacional para la Calidad-CONACAL quien será el órgano de coordinación de asuntos para la calidad, adjunto al Ministerio de la Producción. El mencionado Consejo se encuentra integrado por representantes de los sectores público y privado.

En la señalada conformación, se encuentra presidida por un representante del Ministerio de la Producción; así como también está conformada por los Ministerios de Economía y Finanzas, Comercio Exterior y Turismo, Agricultura y Riego, Salud, Ambiente, Energía y Minas, Trabajo y Promoción de Empleo.

De igual forma, por un representante de los siguientes Consejo Nacional de Ciencia Tecnología e Información Tecnológica-CONCYTEC, Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Asociación Nacional de Municipalidades del Perú y dos representantes entre los gremios empresariales de la gran y pequeña empresa.

También se añadirá a dicha distribución un representante del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual-INDECOPI, también se incluirá un representante de las Asociaciones de Consumidores debidamente acreditadas, un representante de las universidades y finalmente al Presidente Ejecutivo del INACAL.

Retomando, respecto al Sistema de Calidad, bajo comentario que tiene como objetivos primordiales, primero, el de armonizar las políticas de calidad

¹³⁶ Véase artículo en el Artículo 7°. Ley N° 30224 Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad.

sectoriales, así como las de los diferentes niveles de gobierno, en función a la Política Nacional para la Calidad; segundo, dicho sistema orientará y articulará las actividades de normalización, acreditación, metrología y evaluación de la conformidad, acordes con las normas estándares y códigos internacionales reconocidos mundialmente por convenios y tratados de los que el Perú es parte.

Como tercer objetivo, el mencionado sistema señala que causará el desarrollo de una cultura de la calidad que contribuirá a la adopción de prácticas de gestión de calidad y al uso de infraestructura de calidad; y por ultimo promoverá y suministrara la adopción de certificaciones de normas de calidad exigidas en mercados locales.

Cabe precisar que las normas técnicas son documentaciones establecidas por convenio de las partes, sobre una determinada cuestión, y que hasta antes de la creación del Instituto Nacional de Calidad-INACAL, dichas normas eran parte de la infraestructura de la calidad del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual-INDECOPI, a través de la Comisión de Normalización y Fiscalización de Barreras Comerciales no Arancelarias.¹³⁷

2.2.1 El Instituto Nacional de Calidad

Al respecto, el Instituto Nacional de Calidad-INACAL fue aprobado mediante Ley N° 30224, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 11 de julio del 2014; y de acuerdo al Decreto Supremo N° 004-2015-PRODUCE, la aludida institución es un organismo público, técnico especializado adscrito al Ministerio de la Producción, con personería jurídica de derecho público, con competencia a nivel nacional y autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.

¹³⁷ El Ministro de la Producción, Piero Ghezzi, afirmó que el INACAL es un elemento de la competitividad y la productividad del país, el cual va a permitir mejorar en relación con nuestros principales competidores internacionales.

<http://gestion.pe/economia/instituto-nacional-calidad-comenara-funcionar-marzo-2122613>.(visitado el 12.03.2015)

La Ley N°30224 establece que el Instituto Nacional de Calidad- INACAL¹³⁸ es el ente rector y máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de la Calidad - SNC, responsable de su funcionamiento.

Es por ello, que mediante el Decreto Supremo N° 008-2014-PRODUCE publicado el 23 de octubre de 2014, en el Diario Oficial *El Peruano*, se ha aprobado el inicio del proceso de transferencia de funciones del Servicio Nacional de Acreditación, Servicio Nacional de Metrología y de la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelaria, del INDECOPI, en lo correspondiente a la Normalización, al Instituto Nacional de la Calidad - INACAL, en el marco de la Ley N° 30224- Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad.

En efecto, el Instituto Nacional de Calidad- INACAL será ahora la encargada de certificar la calidad de los productos importantes para las exportaciones en el país dentro del marco del Plan de Diversificación Productiva; asumiendo las funciones relacionadas al Servicio Nacional de Metrología¹³⁹, Servicio Nacional de Acreditación¹⁴⁰, así como de la Comisión de Normalización y Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias.¹⁴¹

Dicho instituto es competente para la normalización, acreditación y metrología, por lo que ejerce sus competencias, a través de órganos de línea con autonomía y organización propia, sujetándose a lo establecido en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio-OMC y los acuerdos internacionales sobre la materia.

Entre las principales funciones del INACAL, a su cargo, es conducir el Sistema Nacional de Calidad, así como a elaborar la propuesta de Política Nacional para la Calidad y gestionándola para su implementación; de igual manera

¹³⁸ Léase el artículo 9° de Ley N° 30224 de la Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad.

¹³⁹ El Servicio Nacional de Metrología es el ente rector en metrología científica, industrial y legal y se encarga de custodiar y mantener los patrones nacionales de medida y ofrecer los servicios de calibración a todos los interesados.

¹⁴⁰ El Servicio de Acreditación evalúa la competencia técnica de laboratorios, organismos de certificación e inspección, permitiendo el cumplimiento de los reglamentos establecidos.

¹⁴¹ Mientras que la Normalización aprueba las Normas Técnicas Peruanas recomendables para todos los sectores de la actividad económica.

administrará y procurará la normalización, metrología y acreditación; prosiguiendo con la administración del servicio de información de normas técnicas y procedimiento de evaluación de la conformidad según lo dispuesto en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al comercio de la Organización Mundial del Comercio.

Se añaden a las mencionadas funciones la promoción de una cultura de calidad que contribuirá a que las instituciones públicas y privadas utilicen la infraestructura de calidad; ejerciendo la representación internacional para la suscripción de acuerdo y otras funciones específicas que serán establecidas por ley.

El Consejo Directivo del INACAL en el órgano máximo de la antedicha institución y que está integrada por ocho miembros y que será presidido por un representante del Ministerio de la Producción; y un representante de los Ministerios de Economía y Finanzas, Comercio de Exterior y Turismo, Agricultura, Salud y también un representante del INDECOPI, gremios empresariales y de las organizaciones de consumidores.¹⁴²

Asimismo, el Reglamento de Organización de Funciones- ROF de la creada Institución, fue aprobado el 04 de febrero del año 2015, por el Consejo de Ministros, y que estará estructura por las direcciones de metrología, normalización y acreditación.¹⁴³

En ese sentido, la Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad define a la Normalización como aquella actividad mediante la cual se desarrollan normas técnicas para productos procesos o servicios; señalándose además el carácter voluntario de las mencionadas normas y que tienen la principal finalidad de proteger la salud y el medio ambiente, previniendo los obstáculos innecesarios al comercio y facilitando la transferencia tecnológica.

Precisamente sobre las Normas Técnicas Peruanas son de carácter voluntario cuyo objetivo es elevar la calidad de los productos y servicios que se ofertan

¹⁴² Artículo 13° de Ley N° 30224 Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad.

¹⁴³ Artículo 18° de Ley N° 30224.

en el mercado por lo que deberán ser revisadas cada cinco años; es por ello que la aplicación de las normas técnicas genera beneficios, tanto a los proveedores como a los consumidores, debido a que eleva la idoneidad de los productos alimenticios entre otros.

Al respecto, los Comités Técnicos de Normalización elaboran los Proyectos de Normas Técnicas Peruanas sometiéndolas a discusión pública para recibir las observaciones de la sociedad civil nacional y extranjera y sobre las bases del Sistema Nacional de Calidad y la Normalización; de acuerdo con las normas y recomendaciones internacionales correspondientes serán aprobadas o desestimadas por el Comité Permanente de Normalización.

2.3 Principales Normas Técnicas Peruanas sobre los alimentos

En lo que respecta, al proceso de elaboración de normas técnicas peruanas, se tienen que los proyectos son elaborados con la participación de representantes de los productores como fabricantes, importadores, comercializadores, asociaciones de comercio o industria.

En dicha elaboración también se tienen los consumidores, las asociaciones de consumidores, autoridades del gobierno central y local y los técnicos en la materia como universidades, instituciones científicas, colegios profesionales, gremios de trabajadores, laboratorios, organismos de certificación, reunidos todos en los Comités Técnicos de Normalización.

Cabe señalar que las Normas Técnicas Peruanas son de carácter voluntario, pese a ello los mercados internacionales exigen dichas Normas Técnicas y estándares de calidad; además de ello los productores y comercializadores requieren normas o guías para ofertar productos, así como los consumidores requieren normas para exigir calidad de productos.

En ese sentido se tienen las siguientes normas técnicas relativas a los alimentos envasados:

- **Declaraciones de propiedades nutricionales y saludables: NTP CODEX CAC/GL 23:2012**

La presente norma, publicada el 29 de agosto de 2012 se aplica al uso de declaraciones de propiedades nutricionales y saludables, en el etiquetado, y en la publicidad de los alimentos.

Sin menoscabo de las disposiciones específicas incluidas en las normas establecidas por la autoridad competente o en su defecto en las Directrices del Codex relativas a alimentos para regímenes dietéticos especiales y alimentos para fines médicos especiales.

- **Requisitos mínimos de etiquetado nutricional de los alimentos envasados: NTP 209.652:2014**

La referida norma fue publicada el 28 de diciembre de 2014 y trata sobre el etiquetado nutricional de los alimentos envasados, estableciendo los requisitos mínimos característicos que debe cumplir el etiquetado nutricional de todo alimento envasado destinado al consumo humano.

- **Alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos: NTP-CODEX CAC/GL 68:2015**

La presente norma fue publicada el 14 de marzo de 2015, refiriéndose a los a alimentos obtenidos por medios biotecnológicos¹⁴⁴ modernos. Sirviendo como Directriz para la realización de la evaluación de la inocuidad de los alimentos obtenidos de animales genéticamente modificados o de ADN recombinante.

Asimismo esta norma apoya los principios para el análisis de riesgos de alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos, y abordan los aspectos nutricionales y de inocuidad de los alimentos que consisten, o bien derivan, de animales que tienen un historial de empleo inocuo como fuentes de alimentos y han sido modificados por medios biotecnológicos modernos con el objeto de que adquieran nuevos rasgos de expresión alterada.

¹⁴⁴ No obstante, el Protocolo de Cartagena Sobre Seguridad de la Biotecnología, aprobado en enero del 2000, es el marco normativo internacional de protección del comercio y del medio ambiente con relación a los Organismos Genéticamente Modificados (OGMs) ó transgénicos. Hasta el momento son 178 los países que lo han firmado. El Perú adoptó el Protocolo el 29 de enero del 2000 en Montreal, ratificándolo mediante Resolución legislativa Nº 28170 el 15 de febrero del 2002 y entrando en vigor el 13 de julio de ese mismo año.

- **Ácidos grasos trans: NTP 2009.655:2012**

La presente norma hace referencia a las declaraciones de contenido de ácidos grasos trans en el etiquetado, estableciéndose la forma en que debe ser consignada dicha información sobre el contenido de ácidos grasos trans en el etiquetado de los alimentos envasados.

- **Alimentos irradiados: NTP 2009.501:2004**

La norma señala los métodos generales del Codex para la detección de alimentos irradiados.

3. Derecho a alimentos debidamente etiquetados

Los consumidores tienen derecho a recibir de los proveedores toda la información relevante a fin de realizar una elección con conocimiento en la adquisición de los alimentos envasados que adquiera.

Y como pone de manifiesto ESPINOZA ESPINOZA,¹⁴⁵ el precio y el contenido no son los únicos factores que se toman en consideración al momento de adquirir un producto, en tanto que un consumidor, también tendrá en cuenta el prestigio de la marca, la procedencia del producto, la calidad entre otros; sin perjuicio de que el rotulado es la carta de presentación de todos los productos porque comunica las características mínimas relevantes para una correcta decisión de consumo.

En ese marco, el artículo 32° del Código de Protección y Defensa del Consumidor peruano señala, respecto a los etiquetados y denominaciones de los alimentos que les son ofertados deben llevar, de manera destacada la denominación que refleje su verdadera naturaleza, sin crear confusión ni engaño al consumidor, véase figura 12; rigiéndose de conformidad con la legislación sobre la materia o en su defecto a lo establecido en el Codex Alimentarius.

¹⁴⁵ ESPINOZA ESPINOZA, Juan. *Ley de Protección al Consumidor*, Editorial Rodhas, Lima, 2004, pág.863.

Figura 12

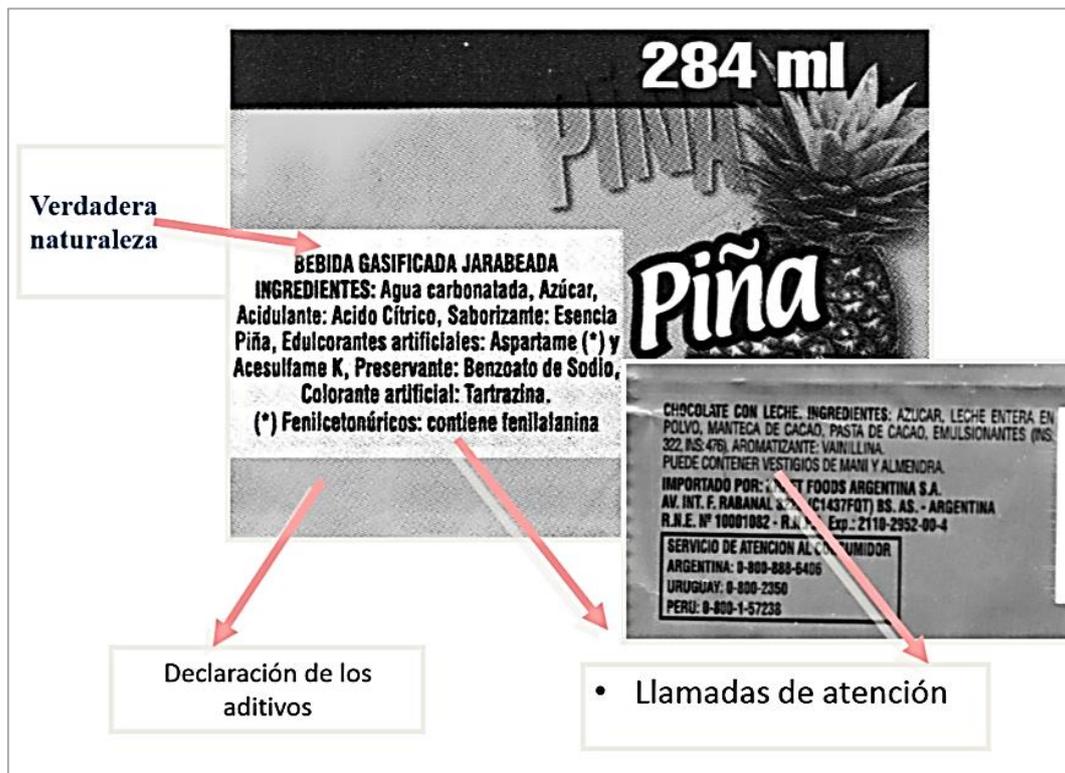


Figura 12. Denominación de alimentos envasados. Fuente: Manual de etiquetado de alimentos envasados. Centro de Formación Continua INOCUA

Asimismo en el segundo párrafo del artículo bajo comentario añade que las alegaciones saludables deben sustentarse de acuerdo con la legislación sobre la materia o en su defecto a lo establecido en el Codex Alimentarius.

En consecuencia, en el caso de los alimentos envasados el Estado considera primordial la protección de la vida y la salud, la preservación de la seguridad de los consumidores, según lo dispuesto en el citado Código.

No obstante lo indicado, DELGADO ZEGARRA¹⁴⁶ asevera que la gente desconoce la combinación adecuada de los alimentos, no sabe reconocer la calidad de los productos y menos aún el valor nutricional de cada uno de ellos y por consiguiente termina alimentándose en función de sus gustos y paladar, pero no en función de la información que debe poseer sobre los alimentos y sus aditivos.

¹⁴⁶ DELGADO ZEGARRA, Jaime. *Consumo al desnudo*, Editorial El Búho, Lima, 2011, pág.131.

Corroborando lo señalado, sobre el valor nutricional, IPSOS APOYO realizó una encuesta sobre liderazgo en productos comestibles¹⁴⁷, como se aprecia en la figura 13, dicha encuesta reveló que el 47% de entrevistados no revisa los valores nutricionales; y el restante, suelen hacerlo mientras hacen la compra.

Figura 13

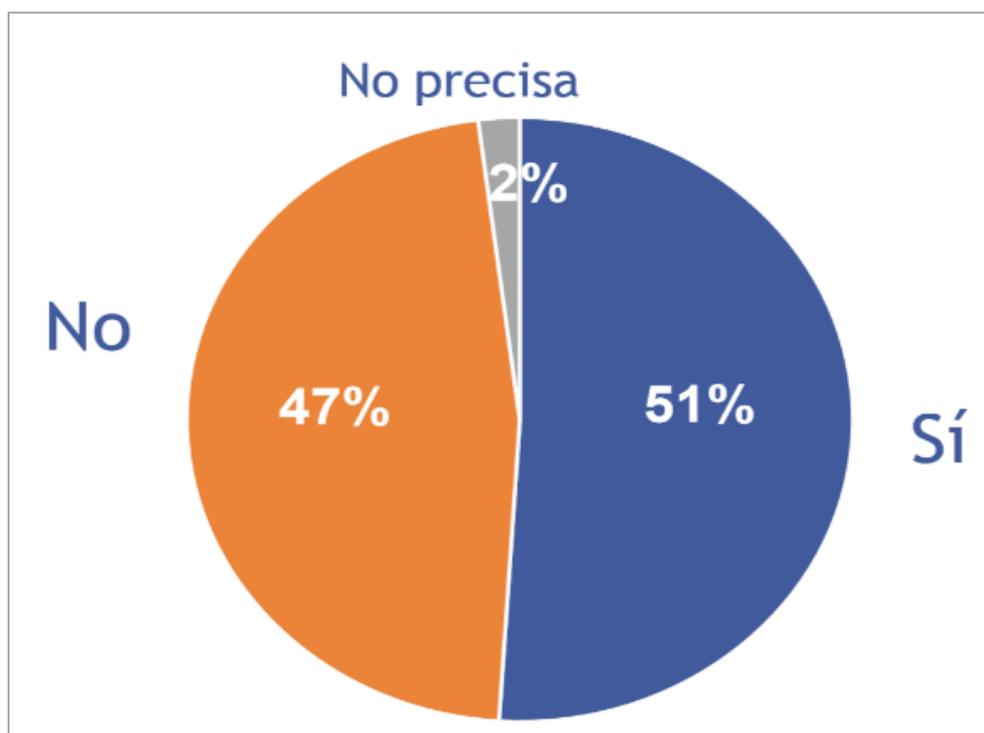


Figura 13. Porcentaje que revisa los valores nutricionales. Fuente: Ipsos Apoyo. Opinión y Mercado 2012

En ese sentido, el citado autor en el párrafo antepuesto, afirma que se deben hacer drásticas modificaciones en las políticas públicas de salud y de alimentación, que pongan límites, a tantos engaños y manipulaciones que ejercen algunas empresas productoras de alimentos y bebidas para los consumidores.

En efecto, actualmente el etiquetado solamente estaría operando como un medio para estandarizar la información que mínimamente debe proveerse a

¹⁴⁷ *Liderazgo en productos comestibles 2012*, IPSOS APOYO, Lima, 2012, Disponible en: http://www.ipsos-apoyo.com.pe/marketingdataplus/download_publi.Php?filename=/Igm/2012/IGM%20Liderazgo%20en%20productos%20comestibles%202012.pdf, (visitado el 14.08. 2015).

los consumidores; es por ello que se establece la información mínima que debe proporcionar el proveedor de alimentos través del etiquetado; pero se deja de lado el tema de la alimentación y la salud, no pudiendo cubrir la señalada problemática que se genera la industria alimentaria.

En ese aspecto, DELGADO ZEGARRA¹⁴⁸ señala que las envolturas y envases de los alimentos tienen dos partes como son la frontal o principal que sirve para capturar la atención de los consumidores y persuadirlos de que compren el producto; en este lado de la etiqueta el empresario se esmera por colocar un mensaje limpio, directo, seductor, impactante.

Respecto a la parte posterior o accesoria, se coloca la información sobre los ingredientes, tabla nutricional, direcciones, registros, distribuidores, y otros, el antepuesto autor refiere que es intencionalmente se colocado tanta información que el espacio se reduce y en consecuencia el tamaño de letra resulta microscópico y muy difícil de leer.

No obstante, la obligación de informar sobre el contenido de los alimentos envasados ofertados en cuanto a su rotulado o etiquetado podemos apreciarlo en el Precedente de Observancia Obligatoria aprobado mediante la Resolución 197-2005/TDC-INDECOPI y que aborda la diferencia entre rotulado obligatorio y facultativo así como el carácter neutral y limitadamente informativo del rotulado en contraposición con la publicidad en envase, que es otro tipo de indicaciones que suelen consignarse en el etiquetado de un producto.

En lo que respecta al rotulado facultativo lo tipificaba en el marco del artículo 15º de la Ley de Protección al Consumidor, es decir señalaba que la obligación de no inducir a error con información consignada voluntariamente en el envase.

Por su parte, el rotulado obligatorio, en dicho precedente es abordado en el marco del artículo 7º de la referida Ley remitiendo para tales efectos a las regulaciones técnicas sectoriales, pues solo éstas son de obligatorio cumplimiento.

¹⁴⁸ Loc. cit., ídem.

Además de lo señalado, RUIZ LUQUE¹⁴⁹ manifiesta que los etiquetados de los alimentos, que se desarrollan en las normativas, deben tener en cuenta el etiquetado nutricional, modificaciones genéticas, productos ecológicos, ingredientes que puedan tener un efecto en personas con alteraciones del metabolismo como diabéticos y celíacos.

De la misma forma, la Organización Mundial de la Alimentación y la Agricultura - FAO, respecto a los productos industrializados,¹⁵⁰ señala que es la principal fuente de alimentación y que adquieren los consumidores en el mundo; y que se ve reflejada en las ventas de alimentos elaborados y envasados que aumentan rápidamente en los países; véase figura 14, y es probable que prosiga el crecimiento por tal razón se debe de cumplir correctamente con su etiquetado.

Figura 14

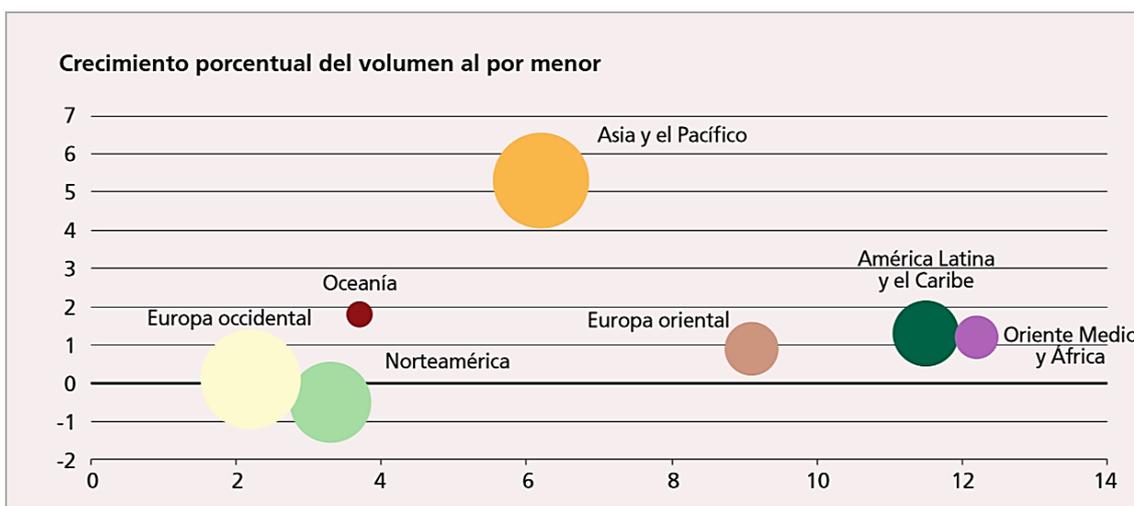


Figura 14. Ventas de alimentos envasados. Fuente: Organización Mundial de la Alimentación y la Agricultura – FAO.

La mencionada organización expresa que todos los consumidores compran alimentos elaborados y envasados, pero resulta todavía más interesante constatar que gran parte de este crecimiento se debe a empresas mundiales

¹⁴⁹ RUIZ LUQUE, Francisco, *El etiquetado en los alimentos*, Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación. Dirección General de Consumo, Andalucía, 2006, pág. 15.

¹⁵⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013: Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*, Centro de información-FAO, Roma, 2013, pág. 47.

modernas de fabricación de alimentos que venden productos en puntos tradicionales de venta, en zonas tanto urbanas como rurales.

En la india, por ejemplo, proliferan en las zonas urbanas y rurales pequeñas tiendas independientes de ultramarinos, denominadas *kirana*, que en 2010 vendieron más del 53 % de los alimentos envasados suministrados al por menor.

La cifra de puntos de venta semejantes en el Brasil, los denominados *mercadinhos*, superaba el 21 % entre 1996 y 2002, mientras que en los países de ingresos altos la venta al por menor de alimentos envasados apenas aumentó un 2,5 % en cifras per cápita, en los países de ingresos medianos bajos creció un 28 % y en los países de ingresos bajos un 12 %.

De hecho, FAO (2013), la integración en Europa oriental y América latina y el Caribe, destacados importadores y supermercados emplean bienes envasados para relacionarse con minoristas tradicionales y formar mini centrales de sus productos en todo el país; con el tiempo, van entendiendo mejor los mercados locales y aprovechan sus marcas para incrementar su cuota de mercado.

Refiere además que los alimentos envasados tienen a menudo un alto contenido de azúcar, grasas y sal y escasos micronutrientes importantes, por lo que existe riesgo de que los consumidores sustituyan otros elementos importante de una dieta variada, como frutas y hortalizas, con estos productos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura también comenta que los fabricantes de alimentos y bebidas¹⁵¹ y los minoristas ha contribuido al aumento del sobrepeso y la obesidad, se trata de un motivo de creciente preocupación y fuente de un debate exasperado; es prácticamente seguro que la publicidad comercial determina los alimentos que eligen los consumidores y sus dietas; si no fuera así, es poco probable que las empresas gastarían tales sumas.

¹⁵¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013: Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*, óp. cit., pág.65.

Al respecto, ESPINOZA ESPINOZA y LOPEZ RAYGADA,¹⁵² señalan sobre el supuesto de inexistencia de la publicidad, para los consumidores y concluyen:

- (i) Al no existir publicidad, los consumidores tendrían que incurrir en elevados costos de búsqueda para identificar qué productos pueden satisfacer sus necesidades.
- (ii) Los proveedores tendrían más costos para promocionar sus productos frente a la oferta de sus competidores, con lo que habrían menos incentivos para introducir innovaciones.
- (iii) Los consumidores tendrían menos opciones a su alcance en el mercado, tanto en la oferta actual de productos como en la de nuevos bienes y servicios.

Además de los problemas identificados, ESPINOZA ESPINOZA y LOPEZ RAYGADA,¹⁵³ debido a que la publicidad se constituye en un mecanismo de competencia, en la medida que sirve a la finalidad de atraer las preferencias de los consumidores hacia la oferta del proveedor anunciante. Dichos autores definen cuáles son las funciones de la publicidad en un mercado moderno:

- (i) función informativa: permite dar a conocer al público la existencia de un producto, así como sus atributos y características;
- (ii) Función persuasiva: busca convencer al consumidor de que el bien o servicio es idóneo para satisfacer sus necesidades y que, por tanto, debería ser elegido entre todos aquellos que se ofrecen en el mercado.

En el Perú, según el estudio realizado por IPSOS APOYO, sobre Tendencias en Salud y Alimentación¹⁵⁴ en lo que respecta a la compra de alimentos envasados los consumidores limeños buscan principalmente dos características en los alimentos que adquieren habitualmente; una de ellas es que sea natural y la otra que sea una comida fortificada como se puede

¹⁵² ESPINOZA ESPINOZA, Juan y LOPEZ RAYGADA, Pierino Stucchi, *Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor*, óp. cit., p. 202.

¹⁵³ Ídem., p. 215.

¹⁵⁴ *Estudio sobre Tendencias en Salud y Alimentación*, IPSOS APOYO, Lima, 2009, Disponible en: http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/marketing_en_salud_y_alimentacion_2009.pdf (visitado el 14.08. 2015).

apreciar en la figura 15, y expresa que más del 69% de encuestados refieren su interés en adquirir productos naturales, seguido del interés en adquirir alimentos bajos en grasa .

Figura 15

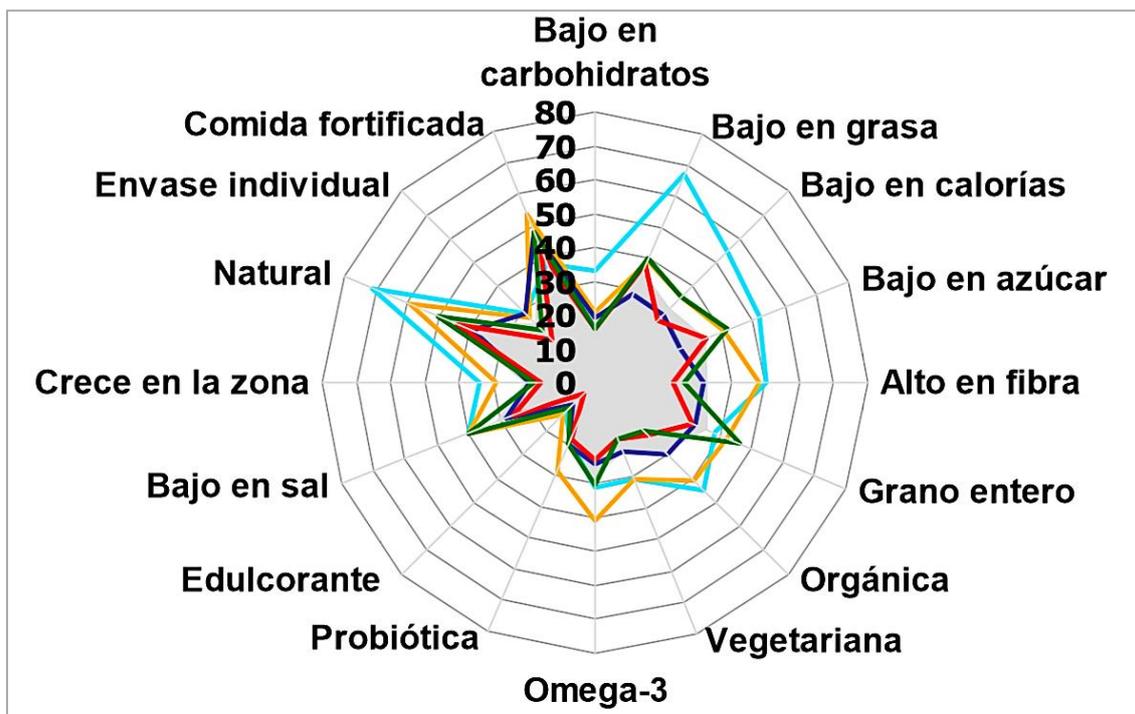


Figura 15: Compra habitual de alimentos. Fuente: IPSOS APOYO 2008: Estudio sobre Tendencias en Salud y Alimentación.

3.1 Definición y contenido del etiquetado

La función del envase es servir de soporte del etiquetado del producto y de la información acerca de sus propiedades, características, condiciones de conservación, modo de empleo, advertencias, entre otros.

En tanto el etiquetado, como la información técnica del producto viene a constituir una especie de radiografía de la composición y aptitud del producto, por lo que independientemente de la utilización del envase para fines publicitarios, la misma debe estar incluida en el envase a fin de que los consumidores cuenten con la información suficiente para adoptar decisiones de consumo adecuadas.

Ahora bien, para entender el concepto de rotulado y de información técnica del producto, resulta indispensable revisar las normas que regulan de manera específica el rotulado de diversos productos.

Entre las normas de obligatorio cumplimiento tenemos a la Norma Metrológica Peruana N° 001:2014 de Productos Envasados, el Decreto Supremo N° 007-98-SA del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas.

En primer lugar, la Norma Metrológica Peruana entiende por rótulo o etiqueta del producto a todo título, imagen u otra materia descriptiva o gráfica, escrita, impresa, estarcida, grabada en relieve o adherida a un envase.

Dicha Norma Metrológica Peruana establece la información mínima que debe consignarse en el rotulado de un producto como la identificación del producto; nombre y domicilio legal del fabricante, envasador o distribuidor responsable y el contenido neto del producto.

Por otro lado, el Reglamento de Alimentos y Bebidas define al rotulado como toda información relativa al producto que se imprime o adhiere a su envase o lo acompaña, señalando expresamente que no se considera rotulada aquella información de contenido publicitario.

El citado Reglamento de Alimentos y Bebidas dispone que el contenido del rotulado para esta clase de productos debe ceñirse a lo establecido en la Norma Metrológica, señalando al mismo tiempo que la información mínima que deberá contener el nombre del producto, declaración de los ingredientes y aditivos empleados en la elaboración del producto; así como también el nombre y dirección del fabricante; nombre, razón social y dirección del importador, lo que podrá figurar en etiqueta adicional.

Además del número de Registro Sanitario; fecha de vencimiento, cuando el producto lo requiera; código o clave del lote; y señalará también las condiciones especiales de conservación, cuando el producto lo requiera.

Cabe precisar que el 30 de mayo de 2005 entró en vigor la Ley N° 28405, Ley de Rotulado de Productos Industriales Manufacturados, la cual estableció la obligatoriedad de rotular los productos industriales manufacturados para uso o consumo final, que sean comercializados en el territorio nacional, debiendo inscribirse o adherirse en el producto, envase o empaque, dependiendo de la naturaleza del producto, la información exigida en dicha Ley.

Al respecto, la mencionada Ley, define como rótulo a cualquier marbete, marca u otra materia descriptiva o gráfica, que se haya escrito, impreso, estarcido, marcado en relieve o en bajo relieve o adherido al producto, su envase o empaque; el mismo que contendrá la información exigida por dicha Ley.

Asimismo, establece que la información que deberá consignarse en el rotulado de los productos manufacturados será el nombre o denominación del producto; país de fabricación; si el producto es perecible, la fecha de vencimiento, las condiciones de conservación y las observaciones.

De igual forma se indicará el contenido neto del producto, expresado en unidades de masa o volumen, según corresponda; en caso el producto contenga algún insumo o materia prima que represente algún riesgo para el consumidor o usuario, debe ser declarado.

Además se consignará el nombre y domicilio legal en el Perú del fabricante o importador o envasador o distribuidor responsable, así como su número de RUC; advertencia del riesgo o peligro que pudiera derivarse de la naturaleza del producto, así como de su empleo, cuando estos sean previsibles y el tratamiento de urgencia en caso de daño a la salud del usuario, cuando sea aplicable.

Como puede advertirse, el rotulado de un producto está constituido por toda aquella información referida a la composición de un producto o cualquier otra indicación sobre sus características, naturaleza o propiedades, incluyendo información sobre el nombre y domicilio legal del fabricante, envasador o distribuidor responsable, la misma que se caracteriza por encontrarse expresada dentro del envase en términos neutros o meramente descriptivos, sin valoración o apreciación alguna sobre las características o beneficios del producto, es decir, sin la finalidad de promover, de manera directa o indirecta, la contratación del producto.

En tal sentido, sea que se trate de rotulado obligatorio o de rotulado facultativo, acompañamos el criterio de la Sala de que la característica que distingue al rotulado de producto de la publicidad en envase es la finalidad en que la frase o indicación se consigna.

En conclusión, si bien el envase del producto puede servir como soporte del rotulado y de la información técnica y, a su vez, de alegaciones o frases de contenido publicitario que pueden estar referidas a una o varias indicaciones técnicas, resulta evidente por tal razón que la publicidad en envase y el rotulado del producto tienen una naturaleza y finalidad distinta.

En lo que respecta al rotulado voluntario se determina en función a los estándares de calidad recomendables, principalmente a las Normas Técnicas. Para precisar, sobre la voluntariedad en el rotulado; tenemos que el rotulado de un producto pueda ser de carácter obligatorio, véase la figura 16, o facultativo, es por ello que el rotulado obligatorio hace referencia a las reglamentaciones técnicas, pues solo éstas resultan de obligatorio cumplimiento para los proveedores.

Figura 16

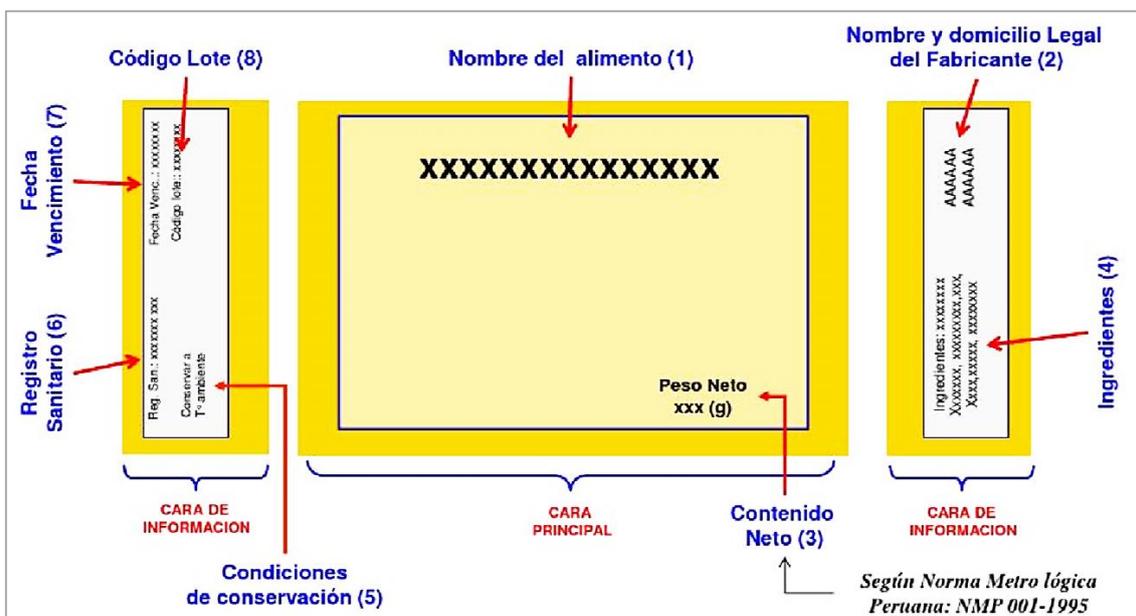


Figura 16. Contenido del Rotulado. Fuente: Manual de etiquetado de alimentos envasados. Centro de Formación Continua Calidad e Inocuidad Alimentaria-INOCUA.

Sin perjuicio de lo anteriormente expresado, en el Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas señala el contenido

obligatorio mínimo, del rotulado¹⁵⁵ de los productos envasados y que deberá contener la siguiente información mínima:

- a) Nombre del producto.
- b) Declaración de los ingredientes y aditivos empleados en la elaboración del producto.
- c) Nombre y dirección del fabricante.
- d) Nombre, razón social y dirección del importador, lo que podrá figurar en etiqueta adicional.
- e) Número de Registro Sanitario.
- f) Fecha de vencimiento, cuando el producto lo requiera con arreglo a lo que establece el Codex Alimentarius o la norma sanitaria peruana que le es aplicable.
- g) Código o clave del lote.
- h) Condiciones especiales de conservación, cuando el producto lo requiera.

3.2 Codex Alimentarius y el etiquetado obligatorio

El etiquetado de los alimentos constituye el principal medio de comunicación entre los productores y vendedores de alimentos por una parte, y por otra, sus compradores y consumidores.¹⁵⁶

La Norma General del Codex para el Etiquetado de los Alimentos Pre-ensados, CODEX STAN 1-1985, Rev. 1-1991, define que el etiquetado es 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.

¹⁵⁵ INOCUA. *Manual de etiquetado de alimentos envasados*. Material de enseñanza: Centro de Formación Continua, Calidad e Inocuidad Alimentaria, Dirección de información INOCUA, Lima, 2014, pág. 82.

¹⁵⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD Y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. *Etiquetado de los alimentos*, 5ta. Edición, División de Comunicación FAO, Roma, 2007, pág. 55.

Por otro lado, como es sabido la Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius aporta a los gobiernos directrices sobre el uso de las listas de nutrientes en los alimentos elaborados y envasados y recomienda el etiquetado obligatorio cuando se hacen declaraciones en materia de nutrición.

La mayoría de los países desarrollados exige etiquetas sobre los nutrientes en todos los alimentos elaborados y envasados, y muchos también amplían este requisito a los alimentos consumidos fuera de casa. Muchos países en desarrollo también están empezando a exigir el etiquetado sobre nutrientes en los alimentos elaborados y envasados.

La facilidad de uso es un factor determinante de la eficacia de las etiquetas por diversas razones, las etiquetas pueden ser relativamente ineficaces a la hora de influir en las elecciones alimentarias de la población pobre.

Sin embargo, en el caso de los alimentos elaborados, es probable que las etiquetas sobre nutrición, combinadas con educación nutricional, fomenten una mejor selección de alimentos, dietas más nutritivas y mejores resultados nutricionales.

3.3 Publicidad en envase y rotulado

CALLE CASUSOL¹⁵⁷ manifiesta que la publicidad en envase no tiene un tratamiento diferenciado con respecto a otras modalidades de publicidad y, por tanto, como manifestación de la publicidad comercial, puede sustentarse tanto en alegaciones sugestivas como informativas.

Además, añada que la publicidad comercial es la herramienta que utilizan las empresas para informar de la existencia de sus productos o servicios en el mercado con miras a promover su adquisición o contratación por parte de los consumidores.

Su finalidad es persuadir e influir en el comportamiento del consumidor, sin dejar de considerar que su efecto ulterior es lograr el desplazamiento de los

¹⁵⁷ CALLE CASUSOL, Jean Paul. "Envase, Publicidad y Rotulado de producto: Acerca del reciente criterio establecido por el INDECOPI". En: *Diálogo con la Jurisprudencia*. Revista N° 79. Lima, abril de 2005, págs. 35.

competidores del mercado a través de la fidelización de nuevos consumidores.

Para NODA YAMADA¹⁵⁸ la diferencia más importante entre información comercial y publicidad es que la primera es enteramente objetiva y apunta al discernimiento del consumidor para seleccionar entre diferentes alternativas de productos, en tanto que la publicidad procura suscitar emociones o sentimientos que inclinen a preferir un producto por consideraciones no siempre objetivas.

Asevera además, que la información comercial será neutra, en tanto que la publicidad es interesada, porque buscará atraer al público a inclinarse por la contratación del producto publicitado. Esta doctrina es, precisamente, la que ha recogido el precedente de observancia obligatoria, aclarando un aspecto oscuro y confuso de la legislación peruana.

En efecto, la exageración en cuanto al alcance del derecho a la información de los consumidores podría llevar a entender, por ejemplo, que la referencia a los aditivos del producto debería ser efectuada mediante la mención de su nombre específico; siendo una mención inútil desde la perspectiva de la finalidad niveladora de la asimetría informativa del derecho a la información de los consumidores referido los nombres técnicos del aditivo.

Dicha obligación impondría únicamente una carga inútil a los proveedores de bienes, sin beneficiar en nada a los consumidores; es más, el efecto podría ser contraproducente para los consumidores; de un lado, la mención específica y técnica podría provocar un inicial temor al producto debido al supuesto componente extraño presente en este; y, de otro lado, pasado el tiempo, lo más probable es que nadie le preste atención a los nombres extraños, facilitando que componentes peligrosos pasen desapercibidos.

¹⁵⁸ NODA YAMADA, Carlos R. "El límite entre publicidad en envase y rotulado y sus relación con el derecho de información de los consumidores". En: *Diálogo con la Jurisprudencia*. Revista N° 79. Lima, abril de 2005, págs. 19.

Para MESINAS MONTERRO¹⁵⁹ la actividad publicitaria, es claramente beneficiosa al transmitirnos información sobre los bienes y servicios que pueden satisfacer nuestras necesidades cotidianas. Sin embargo, en ocasiones puede tener también efectos negativos, cuando induce a los consumidores a pensamientos o conductas socialmente indeseables o al perjudicar ilícitamente a otros agentes del mercado. Asimismo, la publicidad puede ser engañosa, por lo cual el consumidor no obtiene el beneficio esperado del producto o servicio.

Añade además que es natural que los anunciantes exalten, de un modo a veces exagerado, las bondades de sus productos o servicios. Ello no es ilícito porque el público puede darse cuenta fácilmente de que se encuentra frente a una exageración.

El problema puede darse, sin embargo, si por la naturaleza del anuncio¹⁶⁰ los consumidores llegan a confundir la información publicitaria con la información objetiva o técnica del bien y, por tanto, se atribuya a estas características que en realidad no tiene.

De igual forma, como trató, el precedente, sobre la posible inducción a error que generan frases como 100% vegetal y 0% colesterol, consignadas en el empaque de margarina, entendiéndose la Sala que constituían publicidad comercial y no parte del rotulado del producto.

En el Precedente de Observancia Obligatoria, Resolución N° 0197- 2005/TDC-INDECOPI, emitida por la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del INDECOPI en el

¹⁵⁹ MESINAS MONTERO, Federico G. "Precisando conceptos y competencias sobre la información que aparece en los envases de productos". En: *Diálogo con la Jurisprudencia*. Revista N° 78. Lima, abril de 2005, págs. 9.

¹⁶⁰ Sobre el particular ESPINOZA ESPINOZA, Juan y LOPEZ RAYGADA, Pierino Stucchi, *Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor*, op. cit., p. 210-212. La definición de anuncio no se limita a aquellas comunicaciones difundidas a través de medios de comunicación masiva, sino que incluye anuncios difundidos como mecanismo de marketing directo. La mercadotecnia directa consiste en la comunicación directa con consumidores hacia quienes la compañía se orienta con sumo cuidado, con el fin de obtener una respuesta inmediata. Por medio de este recurso, los proveedores supervisan de cerca sus ofertas y su comunicación de mercadotecnia y las ajustan a las necesidades de segmentos limitados definidos.

caso seguido por Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - ASPEC contra Supermercados Santa Isabel S.A. e Industrias Pacocha S.A hace diferencia el rotulado de la publicidad en envase.

El Tribunal del INDECOPI ha empleado un elemento distintivo inherente a la publicidad en general del cual se trata de la promoción directa o indirecta, de la contratación del producto o servicio ofertado en el mercado, comprendiéndose inclusive la publicidad en envases.

El señalado Tribunal explica además que la publicidad en envase emplea y valora información sobre la composición, origen o características del producto, lo hace como un medio para promover el consumo del mismo, con una finalidad promotora de la contratación del producto anunciado puede materializarse a través del simple hecho de destacar algún elemento de la composición del producto que el anunciante considere puede ser percibido como beneficioso o ventajoso por el consumidor.

Al añadir, los mencionados signos de promoción, entonces se elimina la neutralidad o mera descriptividad del elemento resaltado esto es, la indicación destacada en el envase, convirtiendo a éste en parte naturalmente constitutiva de la publicidad del producto.

Se entiende entonces la publicidad en envase viene dada por todas aquellas indicaciones destinadas a promover la contratación del producto anunciado incluidas en su envase.

Se determina entonces que la promoción puede darse también ante el mero resaltado de la indicación consignada en el envase del producto no obstante, la indicación pudiese constituir información, por ejemplo, sobre la composición del producto, que en primer término sería considerada parte del rotulado del mismo.

Se entiende, que todo rotulado de alimentos envasados no tiene por fin promover la contratación de bienes y servicios, sino que busca informar al potencial consumidor del producto respecto de su composición, entre otras indicaciones suyas, siendo tal fin el carácter que, en definitiva, lo distingue de la publicidad en envase.

La publicidad en envase deberá respetar, por tanto los principios que rigen la actividad publicitaria en general, esto es, los principios de legalidad, veracidad, autenticidad y lealtad. El respeto a dichos principios por parte de la publicidad en envase deberá ser evaluado mediante un análisis integral y superficial del mensaje publicitario contenido en dicha modalidad publicitaria

En ese sentido, SAMANIEGO PIMENTEL¹⁶¹ expresa que el precedente expedido por la Sala contribuye a facilitar la diferenciación de la publicidad en envase y el rotulado obligatorio. Sin embargo, en el caso del rotulado voluntario y la publicidad en envase, le parece que la Sala no ha sido tan clara. Es más, tal como se admite en el propio precedente, es factible que una misma indicación sea considerada como rotulado voluntario y publicidad en el envase.

Por otro lado, apreciamos que las normas sobre el tema del rotulado son de competencia de la Comisión de Protección al Consumidor y por su parte, el órgano encargado de fiscalizar la actividad publicitaria que incluye la publicidad en envase es la Comisión de Represión de la Competencia Desleal.

Entonces se ha entendido que el rotulado no tiene como finalidad promover, de manera directa o indirecta, la contratación del bien sino que solo tiene por objeto comunicar las aptitudes o especificaciones del producto.

Dentro de ese marco, será entendida la publicidad en envase o producto¹⁶² a toda aquella publicidad fijada en el empaque, en el envase o en el cuerpo del producto conforme lo dispone el inciso i) del artículo 59° del Decreto Legislativo N° 1044 – Ley de Represión de la Competencia Desleal.¹⁶³

Y por consiguiente, el rotulado no será considerado como publicidad, por ser aquella información básica comercial, consistente en datos, instructivos, antecedentes o indicaciones que el proveedor suministra al consumidor, en cumplimiento de una norma jurídica o en virtud a estándares de calidad

¹⁶¹ SAMANIEGO PIMENTEL, Percy. "Publicidad en envase o rotulado del producto...he ahí el dilema". En: *Legal Express*. Revista N° 51. Lima, marzo de 2005, pág. 15.

¹⁶² ARAMAYO BAELLA, Abelardo, GAGLIUFI PIERCECHI, Ivo, MAGUIÑA PARDO, Ricardo, RODAS RAMOS, Carlos, SOSA HUAPAYA, Alex, LOPEZ RAYGADA, Pierino Stucchi. *Competencia Desleal y Regulación Publicitaria*, INDECOPI Sello Editorial, Lima, 2013, pág.76.

¹⁶³ *Ibíd.*, p. 77.

recomendables expresados en términos neutros o meramente descriptivos sin valoraciones o apreciaciones sobre las características o beneficios conforme lo señala el inciso k) del mismo artículo comentado en el párrafo anterior.

En efecto, tratándose de publicidad en envase, la Comisión de Represión de la Competencia Desleal es el órgano encargado de fiscalizar el cumplimiento de las normas de publicidad comercial. Así, la referida Comisión deberá supervisar, por ejemplo, que no se publiquen en los envases afirmaciones falsas o denigratorias.

La Sala concluye entonces que las indicaciones destinadas a promover la contratación del producto anunciado incluido en el envase del producto constituyen, publicidad en envase.

3.3.1 Ley de promoción de la alimentación saludable

Mediante Ley N° 30021, publicado el 17 de mayo de 2013, en el Diario Oficial "El Peruano" se ha creado la Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes.

El objetivo de la mencionada ley es impulsar y defender el derecho a la salud pública, al crecimiento y desarrollo adecuado de las personas, a través de las acciones de educación, el fortalecimiento y fomento de la actividad física, la implementación de kioscos y comedores saludables en las instituciones de educación básica regular.

De igual se encargará de la vigilancia de la publicidad, la información y otras prácticas relacionadas con los alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños niñas y adolescentes para reducir y eliminar las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas conocidas como no transmisibles.

La presente ley está destinada a todas las personas naturales y jurídicas que comercialicen, importen, suministren y fabriquen alimentos procesados, así como al anunciante de dichos productos. Están excluidos de lo señalado en el párrafo anterior los alimentos y las bebidas no alcohólicas en estado natural, no sometidas a proceso de industrialización.

Cabe precisar que dicha ley define a la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes, como aquella que, por su contenido, argumentos, gráficos, música, personajes, símbolos y tipo de programa en el que se difunde, es atractiva y está dirigida preferentemente a menores de 16 años.

Respecto a la publicidad, deberá ser difundida sobre la base del principio de veracidad publicitaria, mediante el cual los mensajes publicitarios que se difundan deberán ser claros, objetivos y pertinentes, teniendo en cuenta que el público infantil y adolescente no tiene la capacidad ni la experiencia suficiente para valorar o interpretar debidamente la naturaleza de dichos mensajes.

De la misma forma, las imágenes, diálogos y sonidos que se utilicen en la publicidad de los alimentos y bebidas deben ser precisos en cuanto a las características del producto y a cualquier atributo que se pretenda destacar, así como su sabor, color, tamaño, contenido, peso, sus propiedades nutricionales, de salud u otros.

Además de ello, se debe de indicar la respectiva advertencia publicitaria a todos los alimentos y las bebidas no alcohólicas que superen los parámetros técnicos establecidos en el reglamento de la presente; señalándose en la publicidad o el envase, de ser el caso, las frases contiene grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, respectivamente, evitar su consumo excesivo de manera clara, legible, destacada y comprensible.

Como señala NODA YAMADA,¹⁶⁴ el principio de veracidad nivela la asimetría informativa e impide su explotación —inducción a error de por medio— para promover la adquisición del producto anunciado. Este hecho no debe llevarnos a pensar que el derecho a la información del consumidor es ilimitado y que los intereses legítimos del proveedor no deben ser tomados en cuenta.

En consecuencia, los proveedores, propietarios o administradores de kioscos y comedores escolares, así como las empresas de alimentos se adaptaran a lo dispuesto en la presente Ley; siendo las principales autoridades encargadas del cumplimiento en cuanto a publicidad, es la Comisión de Fiscalización de

¹⁶⁴ NODA YAMADA, Carlos R. óp. cit., 24.

la Competencia Desleal del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual-Indecopi.

En lo que respecta al cumplimiento de las normas, referidas a la promoción de la educación en alimentación saludable, ambientes escolares libres de alimentos no saludables y la promoción del deporte y de la actividad física en los centros educativos en el país será el Ministerio de Educación, los gobiernos regionales y las Unidades de Gestión Educativa Local-UGEL en sus respectivas jurisdicciones.

Cabe precisar, que el común denominador de los spots publicitarios, según el estudio realizado por CONCORTV¹⁶⁵ sobre el Análisis de la publicidad de los alimentos no saludables, en la televisión peruana son las técnicas de persuasión que utilizan, en un 31% son historias fantasiosas conforme se puede apreciar en la figura 17 y otros que son los siguientes:

Figura 17

Usan narrativas o historias fantasiosas	31%
Apelan al antojo	19%
Presentan promociones	18%
Utilizan la música de forma protagónica	16%
Se asocian con dibujos animados / héroes	11%

Figura 17. Técnicas de persuasión para el consumo de alimentos. Fuente: CONCORTV.

3.3.2 Reglamento de los parámetros de los alimentos procesados

Mediante el Decreto Supremo Nº 007-2015-SA, publicado el 18 abril de 2015 en el Diario Oficial "El Peruano", se ha creado el Reglamento que establece

¹⁶⁵ *Análisis de la publicidad de los alimentos no saludables en la televisión peruana*, CONSEJO CONSULTIVO DE RADIO Y TELEVISIÓN, Lima, 2012, Disponible en: <http://www.concortv.gob.pe/file/informacion/estudios/2012/concortv-analisis-publicidad-alimentos-tv-peru.pdf>, (visitado el 23.03.2015).

los parámetros técnicos sobre los alimentos y bebidas no alcohólicas procesadas, referentes al contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas.

El objetivo del presente reglamento es establecer los parámetros técnicos sobre los alimentos y bebidas no alcohólicas procesados en lo referente al contenido de azúcar, sal y grasas saturadas; con la intención de contribuir con la promoción y protección del derecho a la salud pública, con una mejor información para la ciudadanía y a la reducción de los riesgos asociados a las enfermedades crónicas no transmisibles.

Dicho reglamento, Decreto Supremo N° 007-2015-SA, refiere por parámetros técnicos a los valores de concentración de azúcar, sal y grasas saturadas en cien gramos de alimento sólido o cien mililitros de alimento líquido y bebidas no alcohólicas, que permiten la denominación de alimentos y bebidas no alcohólicas procesados destinados al consumo humano y que constituyen referencia para el consumo informado por parte de la población.

Además de lo señalado, dicho dispositivo hace la distinción entre alimento preparado, semi-procesado y procesado; en lo que respecta al alimento preparado, trata de aquellos de elaborados en cocina, en crudo o cocido, constituido por uno o varios alimentos de origen animal o vegetal, con o sin adición de otras sustancias, las cuales de ser aditivos industriales deben estar debidamente autorizadas.

Por su parte, los alimentos semi-procesados es todo alimento obtenido en la fase de producción primaria de la cadena alimentaria, donde se encuentran en su estado natural, ya sea siendo dividido, partido, seccionado, rebanado, deshuesado, picado, pelado o desollado, triturado, cortado, limpiado, desgrasado, descascarillado, molido, pasteurizado, refrigerado, congelado, ultracongelado o descongelado.

Igualmente, dicho reglamento refiere por alimento procesados a todos aquellos alimentos transformados, a partir de materias primas de origen vegetal, animal, mineral o la combinación de ellas, utilizando procedimientos físicos, químicos o biológicos o la combinación de éstos, para obtener alimentos destinados al consumidor final.

Cabe señalar, respecto a la polémica generada por la Industria Alimentaria y que describió que los señalados parámetros son los más bajos de la historia y que no se tiene ningún criterio técnico para su elaboración, como se presenta en la figura 18.

Figura 18

ALIMENTO	RECOMENDABLE
AZÚCAR	Igual o menor a 2.5g por 100ml de bebida Igual o menor a 5g por 100g de alimento sólido
SAL*	Igual o menor a 300mg por 100ml de bebida o 100 g de alimento sólido
GRASAS SATURADAS	Igual o menor a 0.75g por 100ml de bebida Igual o menor a 1.5g por 100g de alimento sólido

Figura 18. Parámetros técnicos de los alimentos. Fuente: Artículo 4º del D.S. N° 007-2015-SA

4. Derecho de información sobre alimentos modificados

Los consumidores peruanos tiene el derecho a conocer toda la información respecto a los alimentos modificados, que se les ofertan, conforme lo dispone el artículo 33º del Código de Protección y Defensa del Consumidor, que señala que los alimentos pueden ser modificados por sustracción, sustitución o adición de ingredientes; pudiendo utilizar solamente la denominación de los productos originales cuando lo permita la legislación sobre la materia o en su defecto el Codex Alimentarius.

5. Derecho a la información complementaria

Por otro lado, en lo que respecta a brindar toda la información complementaria respecto a los alimentos el Artículo 34º, del mencionado Código señala que en todos los casos en que el proveedor brinde información complementaria mediante sitios en internet u otras formas de difusión, la misma debe ser clara, comprensible, veraz y fácilmente accesible, además de la remisión a la fuente de información distinta debe ser clara y expresa.

6. Derecho a alimentos orgánicos certificados

Al respecto, se emplea el término orgánico para indicar que los productos se han producido con arreglo a las normas de la producción orgánica, y que están certificados por un organismo o autoridad de certificación debidamente constituida.¹⁶⁶

Nuestro Código de Protección y Defensa del Consumidor, señala en su artículo 35°, respecto a los alimentos orgánicos, que los proveedores que ofrezcan alimentos orgánicos deben ser debidamente certificados y deben identificarlos claramente en las etiquetas, envases y los medios de información directos o indirectos.

Actualmente, contamos con una Autoridad Nacional Competente en materia de Producción Orgánica, la cual es ejercida por el Servicio Nacional de Sanidad Agraria–SENASA de generar confianza y garantizar la aceptación de los productos orgánicos del Perú en el mercado nacional e internacional.

Según dicha entidad, y como se denota en la figura 19, las mayores superficies de producción de cultivos orgánicos se registraron en los departamentos de Madre de Dios y Cuzco; además se sabe que los principales mercados de dicha producción son Europa, Norte América y Asia.

¹⁶⁶ Código de Protección y Defensa del Consumidor peruano. Artículo 35°.- Alimentos orgánicos: Los proveedores que ofrezcan alimentos orgánicos deben ser debidamente certificados y deben identificarlos claramente en las etiquetas, envases y los medios de información directos o indirectos.

Figura 19

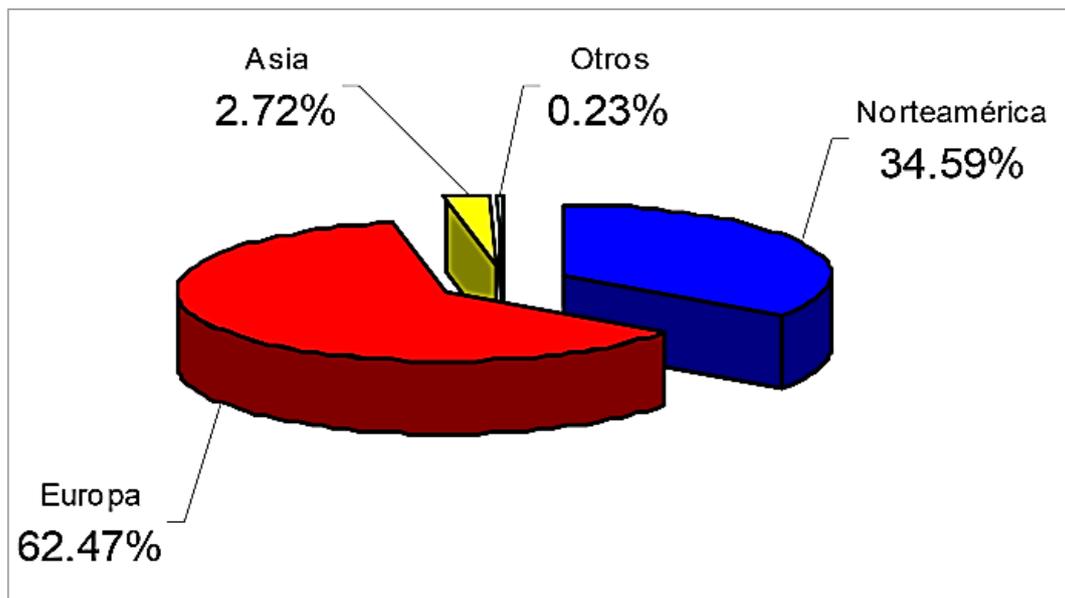


Figura 19. Principales mercados de los productos orgánicos del Perú. Fuente: Sitio web <http://www.sunat.gob.pe/> (Visitado el 15.07.2015).

Además de otras funciones se encarga, principalmente de registrar, controlar y sancionar a los organismos de certificación, a través de auditorías y supervisiones a operadores; de igual forma fiscalizar los mercados para evitar la venta de productos que ostenten maliciosamente dicha denominación.

En ese mismo sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO y la Organización Mundial de la Salud OMS¹⁶⁷ indican que el etiquetado de los alimentos orgánicos constituye el principal medio de comunicación entre los productores y vendedores de alimentos, por una parte, y por otra sus compradores y consumidores.

Por su parte la Comisión Conjunta FAO/OMS, sobre etiquetado de los alimentos elaboró las directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente teniendo en cuenta el incremento de la producción y del comercio internacional de los alimentos producidos orgánicamente.

¹⁶⁷ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Codex Alimentarius: Alimentos Producidos Orgánicamente*, 2da. Edición, Dirección de Información FAO, Roma, 2005, pág. 6.

El objetivo de las señaladas directrices, OMS-FAO (2005), es facilitar la armonización de los requisitos para los productos orgánicos a nivel internacional, y pueden también asesorar los gobiernos que desean establecer reglamentos nacionales en esta área.

Las directrices principalmente están diseñadas para:

- Proteger a los consumidores contra el engaño y el fraude en el mercado, y contra declaraciones de propiedades no demostradas.
- Proteger a los productores de artículos orgánicos contra descripciones falsas de otros productos agrícolas que los presentan como orgánicos.
- Asegurar que todas las fases de la producción, preparación, almacenamiento, transporte y comercialización estén sujetas a inspección y cumplan con estas directrices.
- Armonizar las disposiciones para la producción, certificación, identificación y etiquetado de productos de producción orgánica.
- Proporcionar unas directrices internacionales para sistemas de control de alimentos orgánicos, con objeto de facilitar el reconocimiento de sistemas nacionales como equivalentes a los efectos de las importaciones.
- Mantener y mejorar los sistemas de agricultura orgánica en cada país para que contribuyan a la preservación en el ámbito local y mundial.

Estas directrices establecen principios de producción orgánica en granja y para las fases de preparación, almacenamiento, transporte, etiquetado y comercialización, y aportan una indicación de los insumos permitidos para la fertilización y acondicionamiento del suelo, para combatir las plagas de las plantas y las enfermedades, y como aditivos alimentarios y coadyuvantes de elaboración.

La agricultura orgánica, OMS-FAO (2005), forma parte de una vasta gama de metodologías que apoyan la protección del medio ambiente. Los sistemas de producción orgánica se basan en normas de producción específicas y precisas cuya finalidad es lograr agro-ecosistemas óptimos, que sean sostenibles desde el punto de vista social, ecológico y económico.

La agricultura orgánica se basa en la reducción al mínimo del empleo de insumos externos, y evita el empleo de fertilizantes y abonos sintéticos. Debido a la contaminación ambiental generalizada las prácticas de agricultura orgánica no pueden garantizar la ausencia total de residuos. Sin embargo, se aplican métodos destinados a reducir al mínimo la contaminación del aire, el suelo y el agua.

Los manipuladores, elaboradores y vendedores al por menor adhieren a normas que mantienen la integridad de los productos de agricultura orgánica. La meta principal de la agricultura orgánica es lograr un nivel óptimo de salud y productividad de las comunidades interdependientes de organismos del suelo, plantas, animales y seres humanos.

OMS-FAO (2005), la finalidad de un sistema de producción orgánica es:

- a) Aumentar la diversidad biológica del sistema en su conjunto.
- b) Incrementar la actividad biológica del suelo.
- c) Mantener la fertilidad del suelo a largo plazo.
- d) Reutilizar los desechos de origen vegetal y animal a fin de devolver nutrientes a la tierra, reduciendo al mínimo el empleo de recursos no renovables.
- e) Basarse en recursos renovables y en sistemas agrícolas organizados localmente.
- f) Promover un uso saludable del suelo, el agua y el aire, y reducir al mínimo todas las formas de contaminación de estos elementos que puedan resultar de las prácticas agrícolas.
- g) Manipular los productos agrícolas haciendo hincapié en el uso de métodos de elaboración cuidadosos, a efectos de mantener la integridad orgánica y las cualidades vitales del producto en todas las etapas.
- h) Establecerse en cualquier finca existente a través de un período de conversión cuya duración adecuada dependerá de factores específicos para cada lugar, como la historia de la tierra y el tipo de cultivos y ganado que hayan de producir.

6.1 Beneficios de los alimentos orgánicos

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura-FAO, no es fácil generalizar sobre las razones por las cuales los consumidores adquieren productos orgánicos.¹⁶⁸ Muchos creen que son mejores para la salud o que tienen mejores cualidades organolépticas sumadas a la diferencia real en cuanto al contenido de los nutrientes y vitaminas.

Se considera que los métodos de producción orgánica, comparados con los de la agricultura convencional tienen menos efectos perjudiciales sobre el medio ambiente.

Mundialmente la agricultura orgánica gana terreno, en efecto se tiene una superficie con agricultura orgánica certificada y según la Federación Internacional de Orgánica -IFOAM que colaboró con la Fundación para la Ecología y la Agricultura- SOL en Alemania para obtener cálculos actualizados de la tierra orgánica certificada.

De acuerdo con este estudio, conforme se aprecia en la figura 20, la superficie global de la tierra bajo agricultura orgánica certificada en el año 2002 era de 17.8 millones de hectáreas¹⁶⁹ de los cuales 7,7 millones de hectáreas están ubicadas en Oceanía, principalmente en Australia.

¹⁶⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Agricultura orgánica, ambiente y seguridad alimentaria*, Dirección de información FAO, Roma, 2003, pág. 69.

¹⁶⁹ ídem, p. 71.

Figura 20

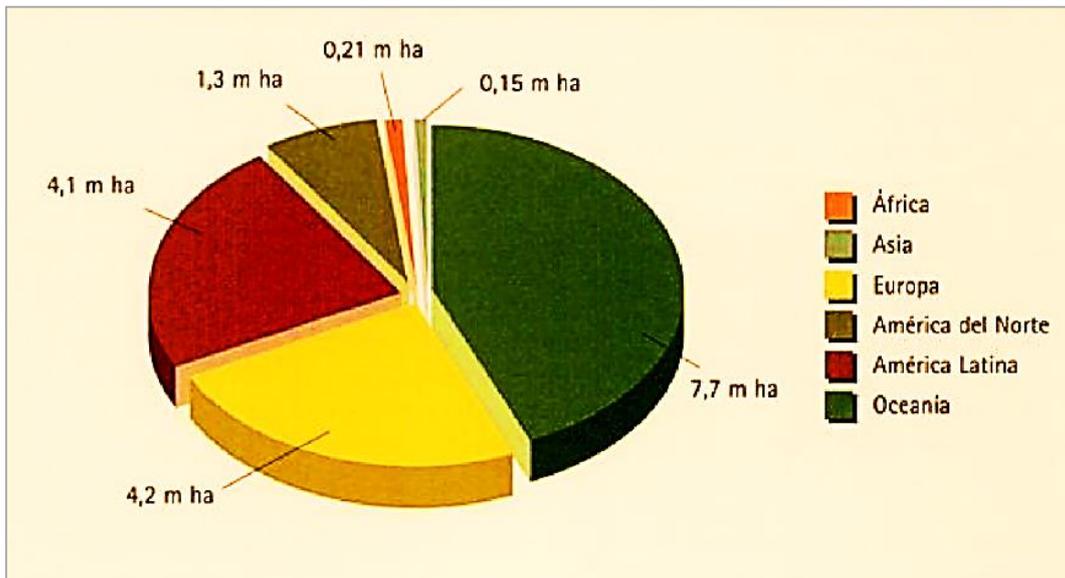


Figura 20. Cálculos mundiales de tierras orgánicas. Fuente: Elaborado por Federación Internacional de Orgánica -IFOAM y la Fundación para la Ecología y la Agricultura- SOL.

A lo expuesto se añade 4,2 millones de hectáreas en Europa, siendo Italia con la superficie más grande con 1 millón de hectáreas; asimismo 3,7 millones de hectáreas en América Latina con la totalidad en Argentina; luego de 1,3 millones de hectáreas en América del Norte, en EE.UU con casi el 0.9 millones de hectáreas; para finalmente concluir con 94000 hectáreas en Asia y 60000 en África.

7. Derecho de información sobre el contenido de grasas trans

El Código de Protección y Defensa del Consumidor señala en su artículo 36º respecto al etiquetado del contenido de ácidos grasos trans y señala que si un alimento contiene algún tipo de grasa considerada trans los proveedores de alimentos envasados deberán de advertirlo en su etiqueta, así como su porcentaje.

En ese aspecto la Organización Mundial de la Salud señaló que los alimentos envasados destinados al consumo humano, no deben contener ácidos grasos trans; señalando además que en las declaraciones de propiedades debe señalarse con el término libre de ácidos grasos trans.

La Organización Mundial de la Salud enfatizó que la virtual eliminación de los ácidos grasos trans y la reducción en ácidos grasos saturados son importantes no sólo para la implementación de la Estrategia mundial de la OMS sobre

régimen alimentario, actividad física y salud, sino que son también indicadores importantes del marco mundial de monitoreo de enfermedades no transmisibles y que son acciones prioritarias del Plan de Acción Actualizado 2013 – 2020 para las señaladas enfermedades.

8. Derecho de información de componentes transgénicos

El Código de Protección y Defensa del Consumidor, se refiere al etiquetado de los alimentos transgénicos, en su artículo 37° el cual indica la obligación a los proveedores de alimentos envasados, destinados al consumo humano, que incorporen componentes genéticamente modificados deben revelarlo en sus respectivas etiquetas.

Actualmente, nuestro sistema jurídico define a los transgénicos como organismos genéticamente modificados¹⁷⁰ y son aquellos organismos vivos cuyas características genéticas han sido manipuladas por medios biotecnológicos en laboratorios de manera deliberada, con el fin de otorgarle alguna característica específica.¹⁷¹

La obligación del etiquetado, según el artículo bajo comentario, se encuentra inserta dentro de los principios del derecho a estar informado; regulando el etiquetado de los alimentos que hayan utilizado ingredientes o aditivos genéticamente modificados; sin que se limite su derecho de elección.

Si atendemos al Derecho a la Salud y Seguridad, ningún Organismo Genéticamente Modificado debería ser introducido al mercado si no se cuenta con las investigaciones imparciales necesarias y con estudios de largo plazo, que aseguren que no generarán ningún daño a la salud y seguridad de los consumidores o afectación de la naturaleza.

Nuestra legislación establece la obligación de un rotulado para los alimentos, en donde se consignen todos sus componentes o ingredientes, modos de uso, advertencias y demás.

Sin embargo, el Instituto Nacional de Innovación Agraria informa que mundialmente la soya, el algodón y el maíz son los tres los principales cultivos transgénicos, como se representa en la figura 21, asimismo señala que

¹⁷⁰ D.S. N° 034-2008-AG. REGLAMENTO DE LA LEY DE INOCUIDAD DE ALIMENTO.

¹⁷¹ FOY VALENCIA, Pierre, VALDEZ MUÑOZ, Walter, *Glosario jurídico ambiental peruano*, Fondo Editorial de la Academia Nacional de la Magistratura, Lima, 2012, pág. 320.

ningún producto en nuestro país informa la presencia de Organismos Genéticamente Modificados en los alimentos que se venden a los consumidores.

Figura 21



Figura 21. Principales cultivos transgénicos. Fuente: Instituto Nacional de Innovación Agraria-INIA. PERÚ <http://www.inia.gob.pe/> (Visitado el 15.07.2015).

Con lo señalado en el artículo bajo comentario, podemos apreciar la aceptación de la comercialización de alimentos transgénicos en el Perú; no obstante, en opinión contraria el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente-PNUMA¹⁷² admitió que los cultivos transgénicos pueden contaminar especies naturales del planeta, actuando como factor de disminución de la biodiversidad.

No sólo esa amenaza, sino también los riesgos que implica para la salud humana el consumo de alimentos basados en productos modificados genéticamente hacen que se aconseje aplicar el Principio Precautorio como regla principal hasta que exista consenso científico sobre el tema.

Esta es una de las principales conclusiones del informe Estado del Medio Ambiente y Medidas Normativas 1972-2002 del Programa de Naciones Unidas

¹⁷² ASOCIACIÓN PERUANA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS, CONSUMER INTERNATIONAL, Perú: *Informe Nacional sobre Bioseguridad 2008-2010*, Centro de Información ASPEC, 2012, Lima, Pág. 54.

para el Medio Ambiente-PNUMA. Su contenido tiene especial relevancia por cuanto avala los llamados de alerta que diversas organizaciones ambientales y ciudadanas han estado dirigiendo en los últimos años tanto a las autoridades como al conjunto de la población.

Añade además algunas consecuencias nocivas que pueden ocasionar los alimentos transgénicos¹⁷³ se expresan a través de alergias, resistencia a los antibióticos presentes en ese tipo de alimentos, generación y propagación de agentes patógenos, y efectos tóxicos.

El estudio señala además que la biotecnología está generando grandes cambios en la agricultura, la industria y la medicina, pero también puede hacer peligrar la diversidad natural¹⁷⁴ por contaminación genética. Es decir, reconoce la posibilidad real de que genes modificados pasen descontroladamente de una especie a otra, ya que los genes naturales lo hacen con frecuencia en la naturaleza.

En lo que respecta a las alergias alimenticias, en general, se presumen que afectan menos del 2% de la población adulta, ASPEC (2012), siendo las más comunes alergias al pescado, nueces, soya, huevos, mariscos, y trigo.

Es por ello que individuos sensibles tendrán una respuesta dentro de las pocas horas después de consumir el alimento transgénico¹⁷⁵ aun así sea en pequeñas cantidades. Estos individuos deben tomar precauciones extras para evitar que se desarrolle una alergia siendo una de las alternativas que lean detalladamente las etiquetas de los diferentes productos que consumen.

Por otro lado, ASPEC (2012), en un estudio realizado en setiembre del 2006, se realizó una encuesta para determinar el grado de conocimiento de la población y su percepción sobre el consumo de alimentos transgénicos en Lima y se evidenció que el 90% de los encuestados no tienen conocimiento

¹⁷³ Ídem p.p.55-56.

¹⁷⁴ *Ibíd.*, loc. cit.

¹⁷⁵ *Riesgos, Implicancias y la Situación Actual de los Organismos Genéticamente Modificados (OGM)*, Revista Tau Alimentario N° 04, Lima, 2007, www.tualimentario.com/ (visitado el 07.07.2015).

en el tema y que el 30 % de los que dicen saber sobre el tema, manifiestan que son alimentos trabajados genéticamente.

Además, en relación a si consumiría estos alimentos un 47% responde que si y un 40% que no; asimismo un 38.1% responde que consumiría porque tiene una alta fuente de energía y un 38.9% dice que no consumiría porque no está garantizado; además un 97% manifiesta estar de acuerdo que en las etiquetas de los alimentos se indique que es transgénico.

En el año 2008 la Universidad de Lima, ASPEC (2012), realizó una nueva encuesta que muestra que el 56% de los encuestados no consumiría alimentos transgénicos y el 99% opina que deben etiquetarse.

Por otro lado, DIAZ MENDEZ y et. al.¹⁷⁶ señalan que la industria biotecnológica considera que los cultivos modificados genéticamente encierran escasos riesgos y ofrecen enormes beneficios potenciales; las asociaciones ecologistas denuncian una falta de conocimiento y de comprensión de los riesgos ambientales, y las asociaciones de consumidores se quejan de que tales productos han sido impuestos desde arriba y el sistema de etiquetado no es transparente, lo que hace difícil la opción de compra.

8.1 El procedimiento de transgénesis

Desde que los científicos descubrieron en 1950 que el ADN transmite la herencia¹⁷⁷ y más adelante como manejar los genes, se han logrado grandes avances en la medicina. Algunos científicos idearon aplicar este conocimiento para modificar seres vivos mezclando genes de especies diferentes.

Utilizan la tecnología que les permite reconocer los genes de una especie, cortarlos y pegarlos en la cadena de ADN de otra especie de planta o animal.

¹⁷⁶ DÍAZ MÉNDEZ Cecilia, GÓMEZ BENITO Cristóbal, ARANCETA BARTRINA Javier, CONTRERAS HERNÁNDEZ Jesús, GONZÁLEZ ÁLVAREZ María, GRACIA ARNAIZ Mabel, et al, *Alimentación Consumo y Salud*, Fundación La Caixa, Barcelona, 2008, pág. 100.

¹⁷⁷ MARIELLE, Catherine, ALVAREZ, Manuel L., Poinssot Marion y MÉNDEZ Francisco, *¿Maíz transgénico?: Riesgos para el ambiente, la salud y la soberanía alimentaria de México*, Procesos Reproducción Digital, 2007, pág.24.

Esta modificación de la información genética de seres vivos es llamada transgénesis o modificación genética por tecnología de ADN recombinante y permite crear los transgénicos.

Los transgénicos son entonces nuevos seres vivos cuya información genética fue modificada por introducción de genes ajenos, transgénesis, o de eliminación de genes propios, con el propósito de brindarles o modificarles alguna característica.

Los transgénicos son nombrados también Organismos Genéticamente Modificados- OGM y Organismos Genéticamente Transformados-OGT.

Para introducir un transgen a una especie hay dos modos¹⁷⁸ por ejemplo, con bacterias o con bombardeo de partículas; en el primer caso se aprovecha que una de las bacterias tiene la capacidad e introducir un transgen en las células de la planta y de pegarlo en el ADN vegetal. A las bacterias se les inserta el transgen con una cadena circular de ADN llamada plásmido.

En el segundo caso, se bombardean las células, de maíz por ejemplo, con partículas metálicas de ADN con el transgen, tras haber sido aislado y luego multiplicado en el cultivo de bacterias.

En ambos casos el transgen, como se plantea en la figura 22, se encontrará en la semilla germinada, en la planta y sus frutos modificados que se heredará a las siguientes generaciones.

¹⁷⁸ Loc. cit., pág. 15.

Figura 22

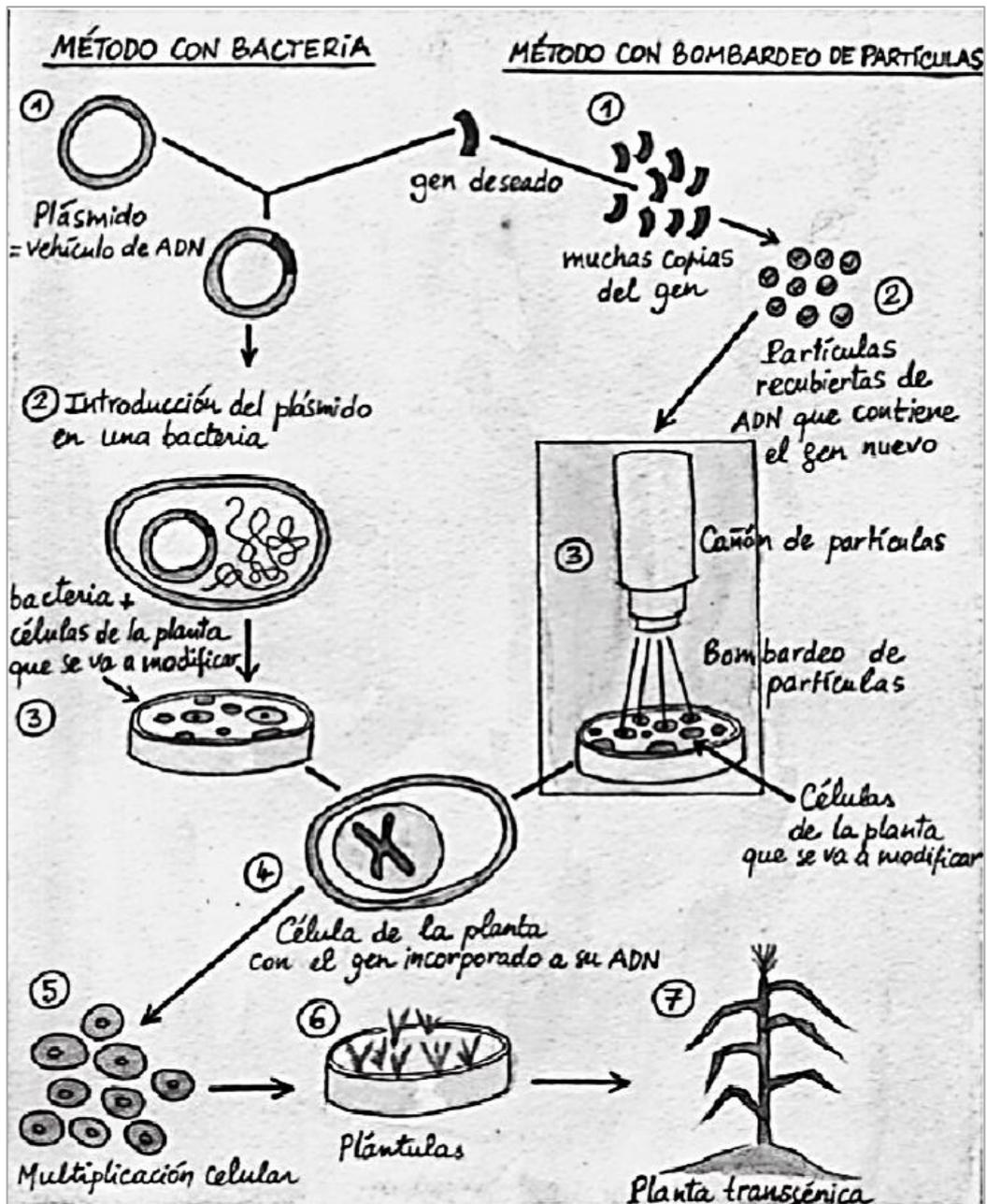


Figura 22. Esquema del proceso transgénico. Fuente: MARIELLE y et.al. *¿Maíz transgénico?: Riesgos para el ambiente, la salud y la soberanía alimentaria de México.*

Las preguntas sobre los efectos a largo plazo de los transgénicos sobre el ambiente, la salud y la soberanía alimentaria siguen sin respuestas, mientras las variedades genéticamente modificadas ya crecen en los campos de muchos países del mundo.

8.2 Información relevante: Resolución 0936-2010/SC2-INDECOPI

Es importante señalar, sobre los componentes transgénicos en los alimentos envasados, en el año 2010, el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, mediante la Resolución 0936-2010/SC2-INDECOPI emitió el primer pronunciamiento que reconoce la inseguridad de la biotecnología¹⁷⁹ en materia de alimentos envasados destinados al consumo humano; señalando que los proveedores tienen el deber de información, relevante, respecto a los alimentos elaborados con insumos transgénicos.

Destacándose, igualmente, en la señalada resolución que no se tienen los estudios que reflejen el beneficio o perjuicio a corto, mediano y largo plazo respecto a los efectos de consumir alimentos genéticamente modificados o transgénicos.

El Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual- Sala de Defensa de la Competencia Nº 2 mediante Resolución 0936-2010/SC2-INDECOPI, del 6 de mayo de 2010, señaló que la condición transgénica de los insumos empleados en la elaboración de alimentos procesados, constituye información relevante para adoptar una decisión de consumo informada.

Dicho criterio se sustentó en el principio precautorio, en mérito al cual, los consumidores son quienes deben decidir si asumen los eventuales riesgos de su consumo; por estas razones, están obligados a brindar dicha información al consumidor al margen de si esta información forma parte o no de la regulación técnica de rotulado de alimentos.

Al respecto, la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios- ASPEC señalaba que los denunciados, Distribuidora GUMI S.A.C y Supermercados Peruanos S.A., infringieron el deber de información e idoneidad, respecto de las importaciones y comercializaciones del aceite de soya denominado Soya,

¹⁷⁹ El Protocolo de Cartagena Sobre Seguridad de la Biotecnología se basa en la aplicación del Principio de Precaución reconocido en la Convención de Río, según el cual "cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". Enfatiza que los transgénicos son inherentemente diferentes a la vida natural.

de procedencia brasileña, omitiéndose que este producto era elaborado a partir de soya transgénica por parte de los denunciados.

Asimismo ASPEC cuestionó que el aceite de soya sea comercializado en su país de origen – Brasil - detallando en la etiqueta su carácter transgénico y el símbolo T, y que en el Perú no ocurra lo propio pese a tratarse del mismo producto; de igual forma solicitaron que en calidad de medida correctiva se ordene la inclusión en el rotulado de estos productos la frase producto que ha sido producido a partir de soya transgénica.

Posteriormente, la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite la denuncia y en sus descargos Distribuidora Gumi S.A.C, señaló que sólo se dedicaba a la importación y distribución del producto, debido a que los productos fueron adquiridos de la empresa brasileña Bunge Alimentos; reafirmando a su vez que desconocían que se trataba de un producto genéticamente modificado y de la obligación, en nuestro país, de verificar tal condición; comprometiéndose a requerir a Bunge Alimentos la corrección del rotulado de sus productos.

De la misma forma, Supermercados Peruanos S.A, en sus descargos señalaron que en el Perú la regulación de rotulado de alimentos envasados, contenida en el Decreto Supremo 07-98-SA, no exigía indicar la condición transgénica del alimento o de los ingredientes empleados en su elaboración.

Respecto a la aparente vulneración del deber de idoneidad, Supermercados Peruanos S.A señaló que este tipo infractor no correspondía a la conducta imputada y que el derecho de información se veía satisfecho con la información veraz de los ingredientes y aditivos exigida por el artículo 117º del Decreto Supremo 07-98-SA; aseveró también que no se había acreditado que los Organismos Genéticamente Modificados conlleven algún riesgo a los consumidores.

La Comisión declaró infundada la denuncia de ASPEC por considerar que, efectivamente, no existía obligación de consignar en el rotulado del aceite Soya información respecto al componente transgénico, asimismo señaló no había quedado acreditado que exista alguna consecuencia negativa en aquellos que lo incorporan a su alimentación.

ASPEC apeló fundamentando que la Comisión no tomó en cuenta que el derecho principalmente vulnerado en el presente caso era el de información indicando que la condición de transgénico en los alimentos es una información relevante para los consumidores.

A fin de dilucidar la problemática planteada se discutieron tres cuestiones de la presente denuncia; la primera cuestión a determinar es si el deber de información que mantienen los proveedores se restringe al cumplimiento de las normas de rotulado.

Al respecto la Sala considera que el deber de información trasciende el rotulado de un producto y justifica una labor de difusión o información sobre cualquier cambio o los efectos referidos a las nuevas tecnologías empleadas en el procesamiento de los alimentos; señalándose que cualquier innovación en un producto alimenticio no podrá modificar o suprimir ventajas ya posicionadas en el consumidor; tomando en cuenta que la intervención estatal sólo se justifica para evitar que pasen inadvertidos potenciales riesgos al consumidor pero no para informar beneficios pues no corresponde al Estado desarrollar labores de promoción de una oferta particular.

La segunda cuestión es si la condición transgénica de los insumos empleados, en la elaboración del producto, debió ser informado en cumplimiento de los artículos 5 literal b y 15º del Decreto Legislativo N°716.

Al respecto la Sala consideró principalmente que el deber de información de la condición transgénica no se sustenta en normas de rotulado sino en el deber general de información recogido en el artículo 15º del Decreto Legislativo 716 que operaba como correlato de la libertad de empresa y de innovación de tecnología que tienen los proveedores para determinar la calidad de sus productos.

Es por ello que la Sala remarca que la información contenida en las normas de rotulado no puede ser entendida como la máxima información relevante para el cumplimiento de deber de los proveedores de alimentos envasados en aras de la protección de los derechos de los consumidores.

En efecto la Sala se ampara en la aplicación del principio precautorio, de prevención, debido a que los consumidores tienen derecho a ser informados,

independientemente, de que no se haya acreditado un riesgo cierto, pues como se ha señalado precedentemente el principio precautorio es un principio que justifica la adopción de medidas aun cuando no exista evidencia científica suficiente.

De igual forma dicha Sala, también, ha tenido en cuenta el principio in dubio pro consumidor conocido como la parte débil especialmente en cuanto a información y poder de negociación en la relación de consumo y en mérito al cual las normas deben ser interpretadas en el sentido más favorable a éste último. Y como tercer cuestionamiento se determinó que corresponde solicitar al Consejo Directivo del INDECOPI la publicación de la presente resolución.

Por todo ello, la presente Sala revocó la Resolución en el extremo que consideró como irrelevante la condición transgénica de los componentes de un alimento procesado; y confirmándola en el extremo que dejó sin responsabilidad a los denunciados debido a que es el primer pronunciamiento sobre la materia.

Finalmente solicitó al Consejo Directivo del INDECOPI la publicación de la presente Resolución debido a que se ha sustanciado el concepto de información relevante en materia de alimentos transgénicos o elaborados con insumos de tal condición, así como las obligaciones de información que mantienen los fabricantes, importadores y comercializadores de dichos alimentos frente al consumidor.

8.3 El principio precautorio

Frente a las incertidumbres de los transgénicos y a la desinformación manejada en los medios de comunicaciones el mundo ha reclamado la aplicación del principio de precaución, reconocido en muchos instrumentos legales internacionales en defensa de la biodiversidad.

Este principio dice que mientras no se haya comprobado la ausencia total de riesgos ambientales sanitarios debidos a la generación y los usos de un producto teniendo en cuenta el corto y el largo plazo, tal producto no puede ser liberado al ambiente ni al mercado.

A la fecha no se ha respetado en muchos países; es por ello que la sociedad mundial se ha organizado para alzar sus voz en contra de los transgénicos y

a favor de sistemas alimentarios sustentables y la soberanía alimentaria en foros manifestaciones y campañas estudios independientes y redes de información, en aras del respeto a la humanidad porque ninguna tecnología resolverá por si sola el hambre.

PAARLBERG¹⁸⁰ indica que el principio precautorio ha sido popularizado ampliamente en los círculos internacionales de política ambiental, particularmente desde la Cumbre de la tierra de Rio de 1992.

Añade, además que los alimentos genéticamente modificados pueden no dar positivo por riesgos conocidos, sin embargo lo novedoso del proceso de transformación, sugiere la posibilidad de riesgos completamente nuevos que podrían no ser detectados por las rutinas de examen convencionales.

En ese mismo sentido, REGINNI¹⁸¹ recalca que el principio de precaución, expresa extrema prudencia, pero cuya definición y aplicación está creando mucha polémica, se trata de un principio de gestión de riesgo, que tiene su origen en la seguridad ambiental.

Dicho principio, indica que se estableció para prevenir riesgos en el ambiente y para impedir que prosigan contaminaciones específicas, sin esperar contar con evidencias contundentes sobre los efectos adversos.

Es decir, el principio de la precaución permitía actuar cuando había dudas sobre las evidencias, en el caso de que el perjuicio sea serio e irreversible y cuando una evaluación del riesgo sea imposible.

La aplicación de este principio, a la seguridad de los alimentos, implicaría la ausencia de certeza absoluta, lo que tomaría imposible la aprobación de cualquier alimento natural o industrializado.

¹⁸⁰ PAARLBERG, Robert, *La política de la precaución: Cultivos Modificados Genéticamente*, Instituto Internacional de Investigación sobre políticas alimentarias, Washington DC, 2003. Pág.7.

¹⁸¹ REGINNI NUTTI, Marilia, *Transgénicos: bases científicas de su inocuidad alimentaria*, SBAN, Sao Paulo, 2006. Pág.31.

Todos los alimentos tradicionales o genéticamente modificados tienen un nivel de riesgo que se considera aceptable y establecido científicamente; es por ello que existe riesgo cero seguridad absoluta.

Así, REGINNI (2006), el principio precautorio constituye una estrategia de gestión de riesgo y no de evaluación de riesgo, y su aplicación solo puede ser de emergencia y temporaria, mientras no se tenga información de la toma de una decisión científica sobre un riesgo y este se presente como muy grave.

CUARTO CAPÍTULO

DECLARACIONES DE LOS PROVEEDORES DE ALIMENTOS ENVASADOS DESTINADOS AL CONSUMO HUMANO

De la presente investigación se pudieron conocer las presentes declaraciones que a continuación se detallan:

1. Declaración de propiedades saludables

Estas declaraciones son incluidas en los rótulos o etiquetas de los envases o empaques de los alimentos y bebidas industrializadas para consumo humano, fabricados afirmando o sugiriendo, y dando a entender, una relación entre un alimento o uno de sus constituyentes y la salud. Como por ejemplo se cita que el calcio puede contribuir a fortalecer los huesos.

2. Declaración de propiedades nutricionales

Son aquellas que afirman o sugieren o dan a entender que un alimento posee propiedades beneficiosas, INOCUA (2014), debido a su aporte energético o por un nutriente en particular; ejemplo de este tipo de declaraciones que deberían aparecer en la etiqueta son:

- Fuente de calcio
- Sin colorantes artificiales
- Alto contenido en fibra
- Bajo contenido de calorías
- Contenido reducido de sodio u otro nutriente en particular.
- Libre de grasa
- Alto en fibra
- Bajo en grasa
- Bajo en calorías

3. Declaración comparativa

Respecto a las declaraciones comparativas, INOCUA (2014), se entenderá a las manifestaciones de propiedades que comparan los niveles de nutrientes y/o el valor energético de dos o más alimentos.

Se permitirán declaraciones de propiedades comparativas, con sujeción a las siguientes condiciones y basándose en el alimento tal como se ofrece a la venta, teniendo en cuenta la preparación posterior requerida para su consumo de acuerdo con las instrucciones para su uso que se indican en la etiqueta.

Se deberá indicar la cuantía de la diferencia, conforme se aprecia en la figura 23, sobre el valor energético o el contenido de nutrientes y deberá disponer cerca de la declaración comparativa información sobre la cuantía de la diferencia relativa a la misma cantidad, expresada en porcentaje, en fracción o en una cantidad absoluta.

Figura 23

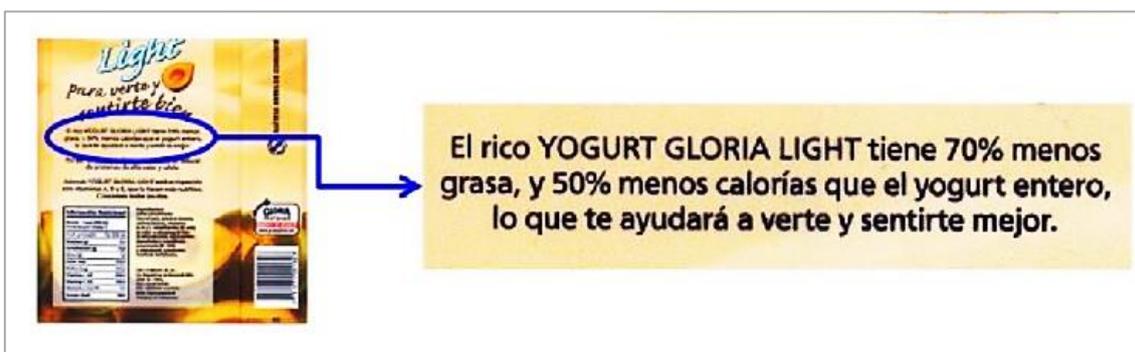


Figura 23. Declaración comparativa. Fuente: Manual de Centro de Formación Continua INOCUA

4. Declaración de no adición

Son todas las declaraciones que destacan la ausencia o no adición de determinadas sustancias a los alimentos, siempre y cuando dicha representación o añadidura en el alimento esté permitida según se muestra en la figura 24; es más se permitirán las declaraciones pongan de relieve la ausencia o no adición de uno o más nutrientes.

Figura 24



Figura 24. Declaraciones que destacan la ausencia o no adición. Fuente: Manual de Centro de Formación Continua INOCUA

5. Declaración de propiedades funcionales

Se centra en la descripción de declaraciones de propiedades funcionales de los alimentos, según se muestra en la figura 25, consistentes en la asociación entre un alimento, un nutriente u otra sustancia y una condición de salud. Como por ejemplo, L. Casei inmunitas ayuda a reforzar tus defensas contra las agresiones externas.

Figura 25



Figura 25. Descripción de declaraciones de propiedades funcionales. Fuente: Manual de Centro de Formación Continua INOCUA.

6. Declaración de reducción de riesgo de enfermedad

Se afirma que un alimento, o uno de sus contribuyentes, reducen significativamente el riesgo de aparición de una enfermedad; se entiende las relaciones entre dieta y enfermedad.

Algunos modelos de declaraciones¹⁸² relacionadas con la reducción de riesgo de enfermedad:

- Sobre el calcio y osteoporosis, señala que el ejercicio regular y una dieta balanceada con suficiente calcio ayuda a los adolescentes, adultos jóvenes y mujeres a mantener una buena salud ósea y puede reducir el riesgo de osteoporosis en la vida adulta.
- En relación al sodio e hipertensión, se indica que dietas bajas en sodio pueden reducir el riesgo de hipertensión, una enfermedad asociada con muchos factores.
- En razón a la grasa y cáncer, se indica que el desarrollo del cáncer depende de diversos factores. Una dieta baja en grasa puede reducir el riesgo de algunos tipos de cáncer.
- Concerniente a la grasa saturada, colesterol y enfermedad cardiovascular, se enuncia que el desarrollo de las enfermedades cardiovasculares depende de diversos factores. Las dietas bajas en grasa saturada y colesterol y la práctica de un estilo de vida saludable pueden reducir el riesgo de esta enfermedad.
- Referido a la fibra dietaria proveniente de cereales, leguminosas, frutas o verduras y cáncer que es asociada con diversos factores, las dietas bajas en grasa y ricas en cereales, leguminosas, frutas y verduras que contienen fibra pueden reducir el riesgo de algunos tipos de cáncer.
- Correspondiente al folato y defectos del conducto neural, refiriéndose que una alimentación balanceada o dietas balanceadas con aportes adecuados de folato, puede reducir el riesgo a una mujer de tener un hijo con defecto en la columna vertebral o cerebro.

¹⁸² MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, ACCIÓN SOCIAL, UNICEF Y PROGRAMA MUNDIAL ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Manual de rotulado nutricional para la industria de alimentos*, Centro de Información PMA, Colombia, 2010, pág. 60

- Los fitoesteroles contribuyen a reducir el nivel de colesterol sanguíneo, disminuyendo por consiguiente el riesgo de aparecer enfermedades cardiovasculares.
- La relación beneficiosa entre los ácidos grasos Ω -3 y las enfermedades cardiovasculares y entre el zinc y la función inmunológica.

7. Declaración de ácidos grasos trans

Las grasas trans¹⁸³ son un tipo específico de grasas que se forman cuando los aceites líquidos se convierten en grasas sólidas, tales como la de cocinar o la margarina en barra. Durante este proceso — llamado hidrogenación — se añade hidrógeno al aceite vegetal para aumentar su plazo de consumo y la estabilidad del sabor de los alimentos. El resultado del proceso es la grasa trans.

Se admite las declaraciones de los ácidos grasos trans en las propiedades de los alimentos distinguiéndose de los demás tipos de grasas separándose el porcentaje por ejemplo de las declaraciones sobre la cantidad de ácidos grasos insaturados; no obstante que se haya señalado, conforme a la figura 26, por las autoridades de salud respecto a los efectos perjudiciales en el organismo del ser humano que lo consuma.

Figura 26

Ácidos grasos trans	Enfermedad coronaria mortal, infarto de miocardio mortal y no mortal CO ^{1,3,4} CC ¹ CS ¹	HDL-C sérico y triglicéridos RCT ^{1,3} , CO ² LDL-C sérico RCT ² , CO ²	El 10º percentil superior de ingesta nacional ^{1,****} Ingesta media de grasas trans de fuentes naturales ⁵
---------------------	--	--	--

Figura 26. Efectos de las grasas trans. Fuente: Estudio FAO sobre alimentación y nutrición

8. Declaración relativa a la zona de producción

Son aquellas declaraciones basadas en las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen¹⁸⁴ de los productos agrícolas y alimenticios por ser distintivos de calidad y que se otorga a los productos que lo lleven unas

¹⁸³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *Grasas y ácidos grasos en nutrición humana: Consulta de expertos N° 91*, FAO y la Fundación Iberoamericana de Nutrición. España.2012. pág. 43

¹⁸⁴ RIVEROS Hernando, VANDECANDELAERE Emilie, TARTANAC Florence, RUIZ Claudia y PANCORBO Gina, *Calidad de los alimentos vinculada al origen y las tradiciones en América Latina: estudios de casos*, Centro de Información FAO, Lima, 2008, pág.123.

características y cualidades diferenciales entre los de su misma naturaleza, gracias al medio geográfico en el que se producen, a la materia prima utilizada y a los sistemas de elaboración y transformación.

La entidad peruana encargada del registro y protección de las Denominación de Origen es el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, a través de la Oficina de Signos Distintivos, la cual además tiene bajo su responsabilidad lo referente a registro de marcas, nombres y lemas comerciales.

El Perú cuenta con las denominaciones como el Pisco peruano, enero 1991, el Maíz Blanco Gigante Cusco,¹⁸⁵ septiembre 2005 y la Cerámica de Chulucanas, julio 2006.

9. Declaración de productos orgánicos

Son aquellas declaraciones que describen más el sistema orgánico utilizado los requisitos para la producción para dicho fin y que difieren de los relativos a otros productos agrícolas en el hecho de que los procedimientos de producción son parte intrínseca de la identificación y etiquetado de tales productos, así como de las declaraciones de propiedades atribuidas a los mismos.

Como bien señala ABARCA¹⁸⁶ los productos orgánicos se obtienen gracias a sistemas productivos sostenibles y se logra mediante el uso racional de los recursos naturales, además de la no utilización de productos químicos y el incremento o mantenimiento de la fertilidad de los suelos y de la biodiversidad de la región productora.

¹⁸⁵ RIVEROS Hernando señala, en lo que respecta a la zona geográfica, los estudios realizados para lograr la Denominación de Origen del Maíz Blanco Gigante Cusco definen al Valle Sagrado de Los Incas como el territorio de cultivo y producción del Maíz Blanco Gigante. El Valle Sagrado de los Incas abarca ambas márgenes del río Vilcanota, cuyo nombre proviene del Quechua "Willka mayu" o río sagrado en español. pág.123.

¹⁸⁶ ABARCA, Rodolfo, *Eco-etiquetado: un instrumento para diferenciar productos e incentivar la competitividad*, Centro de información IICA, San José, 2001. p.p.4-5.

10. Declaración de productos ecológicos

Existen una multitud de productos alimenticios con las indicaciones que hacen referencia a que dichos productos son respetuosos con el ambiente o que han sido producidos mediante métodos tradicionales que respetan dicho medio ambiente.

11. Declaración de productos integrales

Son aquellos productos alimenticios que son procesados resguardando las composiciones del mismo, como son las semillas que da la naturaleza, por ejemplo, y se declarará dicha composición, remarcando el aporte natural de la fibra para los consumidores; siendo incluidos en la información nutricional del mencionado producto.

12. Declaración de productos *diets o lights*

Los alimentos *lights* tienen la característica en los cuales se modifica el contenido de nutrientes, indicado para la alimentación de personas en condiciones físicas y fisiológicas especiales.

En ese sentido, el Ministerio de la Protección Social, Acción Social, Unicef y el Programa Mundial Alimentos de las Naciones Unidas¹⁸⁷ expresa que un producto será considerado *light, diet*, liviano o ligero cuando se haya modificado y reducido mínimo en un tercio 1/3 de las calorías o la mitad de la cantidad de grasa, por porción, comparado con el alimento normal¹⁸⁸ o de referencia.

Las categorías en que se agrupan y que se deben especificar en las etiquetas son *diet o light*, y significa que al producto se le ha retirado por ejemplo 50% de su contenido normal de grasa; libre de azúcar o *sugar free*, es decir, tiene por ejemplo menos de 5 miligramos de azúcar por ración; bajo en azúcar o *sugar low*, cada porción posee por ejemplo menos de 5 gramos de azúcar; libre de grasa o *fat free*, incluye menos de 5 miligramos de grasa por ración; bajo en grasa o *low fat* entre otros ejemplos.

¹⁸⁷ MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, ACCIÓN SOCIAL, UNICEF Y PROGRAMA MUNDIAL ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS, óp. cit., p. 68.

¹⁸⁸ HUERTA, Elmer. *La salud ¡Hecho fácil!*, Peguin Group, USA, 2012, pág.68. Los alimentos se dividen en tres grandes categorías: proteínas, hidratos de carbono o carbohidratos y grasas. Además de esos grupos fundamentales, tenemos los llamados elementos nutritivos esenciales entre los que están el agua, las vitaminas y los minerales.

13. Declaración de organismos genéticamente modificados

Los alimentos transgénicos son aquellos cuya composición genética ha sido alterada mediante la manipulación genética, ya sea por supresión o incorporación de genes, provenientes básicamente de plantas o animales.

Por otro lado, será requisito imprescindible para considerarlo como producto transgénico¹⁸⁹ que contengan material que, a su vez, contenga o esté compuesto por organismos genéticamente modificados o haya sido producido a partir de estos organismos, siempre que el contenido de dicho material supere el 0,9 % de los ingredientes del alimento considerados individualmente o de los alimentos consistentes en un solo ingrediente, y a condición de que los productos que tengan presencia inferior, ésta sea accidental o técnicamente inevitable.

14. Declaración de alérgenos

Las declaraciones con alérgenos en los etiquetados de alérgenos son importantes para algunos consumidores de alimentos y medicamentos pueden presentar ciertas reacciones adversas a lo esperado, debido a algunos componentes del producto; como por ejemplo en el caso de las personas celíacas o alérgicas al gluten.

15. Declaración de alimentos con radiaciones ionizantes

La Organización Mundial de la Salud recomendó el uso del proceso de irradiación¹⁹⁰ para reducir la incidencia de las enfermedades de origen alimentario causadas por microorganismos.

La irradiación se utiliza para reducir el número de microorganismos en ingredientes alimentarios destinados a la producción industrial de alimentos compuestos, con el fin de prolongar el período de conservación. Este es especialmente el caso de ingredientes que se añaden a productos cuyo

¹⁸⁹ RUIZ LUQUE, Francisco, óp. cit., p.p. 33-34.

¹⁹⁰ BOURGES, Leticia. "La normativa comunitaria sobre la irradiación de alimentos: ¿un obstáculo a la libre circulación de mercancías en el ámbito del Mercado interior?" En: *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*. Nº 216. Madrid, Diciembre de 2001, p. 25.

proceso de elaboración no incluye el calentamiento, tales como el yogurt que contiene copos de cereales o el queso blanco que contiene hierbas y especias.

En el Perú se abrió en 1996 un establecimiento de irradiación alimentaria, donde se irradian especias, aditivos y piensos. La Planta de Irradiación Multiuso, ubicada en el distrito de Santa Anita en Lima, se dedica de manera exclusiva a descontaminar alimentos con fuentes de Cobalto-60.

Se declara en el etiquetado el alimento conforme a la figura 27 haya sido tratado con radiación o energía ionizante debe llevar en el rótulo o etiqueta, y podrá emplear las siguientes frases como tratado con energía ionizante, procesado con energía ionizante; o preservado con energía ionizante.

Figura 27



Figura 27. Símbolo de los alimentos tratados con radiaciones ionizantes. Fuente: OMS y FAO. Etiquetado de los alimentos

16. Declaración de cantidades diarias orientativas

Son todos aquellos datos de referencia que enumeran la cantidad aproximada que es aconsejable ingerir de determinados nutrientes para llevar una dieta saludable, conforme se demuestra en la figura 28 hay distintas clases de Cantidades Diarias Orientativas para varones, mujeres, niños y que deberán ser tomadas como sugerencias.

Figura 28



Figura 28. Cantidades diarias orientativas de los alimentos envasados. Fuente: Manual de Centro de Formación Continua INOCUA.

17. Declaración de productos con actividad antioxidante

Los antioxidantes¹⁹¹, son aquellos compuestos que combaten al envejecimiento precoz, cáncer, diabetes, demencias, infartos, cataratas, degeneración articular, y otras patologías. Entre los principales antioxidantes tenemos vitamina E, vitamina C, betacarotenos, vitamina A, selenio y zinc, entre otros. En lo que respecta a la producción de alimentos con actividad antioxidante, como puede apreciarse en la figura 29, se tienen las bebidas como el té, té verde, café y otros.

Figura 29



Figura 29. Productos con actividad antioxidante. Fuente: Nestle marcas Perú S.A.C., Quala S.A

¹⁹¹ LÓPEZ Argelia, FERNANDO Carlos, LAZAROVA Zelmira, BAÑUELOS Rómulo, SÁNCHEZ Sergio, "Antioxidantes, un paradigma en el tratamiento de enfermedades" En: *REVISTA ANACEM*. Vol.6 N°1, México D.F., Enero de 2012, pág. 3.

QUINTO CAPÍTULO

LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DE ALIMENTOS ENVASADOS EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA

1. Europa

1.1 España

El objetivo básico de la política de protección al consumidor español es contribuir a equilibrar su posición en el mercado, en cuanto parte débil de las relaciones económicas. Este equilibrio ha de buscarse y garantizarse con diferentes medidas que amparen al ciudadano antes, durante y después de realizadas las operaciones de adquisición de bienes y servicios.

1.1.1 Principales autoridades del consumo de alimentos

1.1.1.1 Instituto Nacional del Consumo

Desde su creación, en 1975, el Instituto Nacional del Consumo¹⁹² ha ido evolucionando en cuanto a su función de proteger los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, hasta alcanzar su naturaleza actual a partir de la promulgación de la Constitución española de 1978.

Su artículo 51 encomienda a los poderes públicos, garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos; además de promover la información y la educación de los consumidores y usuarios y fomentar sus organizaciones y oír las en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la Ley establezca.

1.1.1.2 Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición

Por su parte, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición,¹⁹³ nace en 2001 como órgano destinado a mejorar la gestión integral de la

¹⁹² MINISTERIO DE JUSTICIA DE BRASIL, *Atlas Iberoamericano de protección al consumidor*, Centro de Información del Ministerio de Justicia de Brasil y la Secretaria Nacional del Consumidor, Brasília, 2013. 245

¹⁹³ MINISTERIO DE JUSTICIA DE BRASIL, *Atlas Iberoamericano de protección al consumidor*, op. cit., p. 248.

seguridad alimentaria en toda la cadena de producción, elaboración, distribución y consumo, en cumplimiento del mandato constitucional de proteger la salud de los ciudadanos en el ámbito de la alimentación y de la nutrición.

1.1.1.3 Agencia Española de Consumo y Seguridad Alimentaria

El Instituto Nacional del Consumo y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición,¹⁹⁴ que pasarán a denominarse Agencia Española de Consumo y Seguridad Alimentaria (AECOSAN) compartiendo la misión en cuanto a la protección de la salud y seguridad de los consumidores y usuarios y, aunque cada uno de ellos tiene áreas de actuación específicas, también coinciden en trabajar en el ámbito de los alimentos, si bien con competencias diferentes, y los dos disponen de líneas de trabajo de carácter administrativo, analítico y de investigación que se pueden complementar y, así, rentabilizar mejor el uso de los recursos públicos.

La reforma de ambos organismos autónomos permite abordar la protección de los consumidores y usuarios desde un único órgano administrativo que lleve a cabo la previsión constitucional de la manera global con que se concibe la carta Magna, bajo una sola dirección que garantiza la unidad de criterio, dificulta las disfunciones en el cumplimiento de las tareas y haga ganar en eficacia y eficiencia la gestión de la Administración General del Estado.

1.1.2 Reglamento 1169/2011. Información nutricional

Se introduce un etiquetado obligatorio¹⁹⁵ sobre información nutricional para la mayoría de los alimentos transformados.

Los elementos a declarar de forma obligatoria son:

- El valor energético, las grasas, las grasas saturadas, los hidratos de carbono azúcares, las proteínas y la sal; todos estos elementos deberán presentarse en el mismo campo visual. Además, podrá repetirse en el ca

¹⁹⁴ *Ibíd*, loc. cit.

¹⁹⁵ *Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor, España, 2015*, Gobierno de España. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales y Sanidad. AECOSAN, disponible en: http://aesan.msssi.gob.es/AESAN/web/cadena_alimentaria/detalle/futura_legislacion.shtml (visitado el 05.07.2015).

mpo visual principal la información relativa al valor energético sólo o junto con las cantidades de grasas, grasas saturadas, azúcares y sal.

- La señalada regulación desde su publicación, según la figura 30, permite, de manera adicional, indicar el valor energético y las cantidades de los nutrientes utilizando otras formas de expresión (pictogramas o símbolos, como el sistema de semáforos), siempre y cuando cumplan con ciertos criterios, por ejemplo, que sean comprensibles para los consumidores y que no se creen obstáculos a la libre circulación.

Figura 30

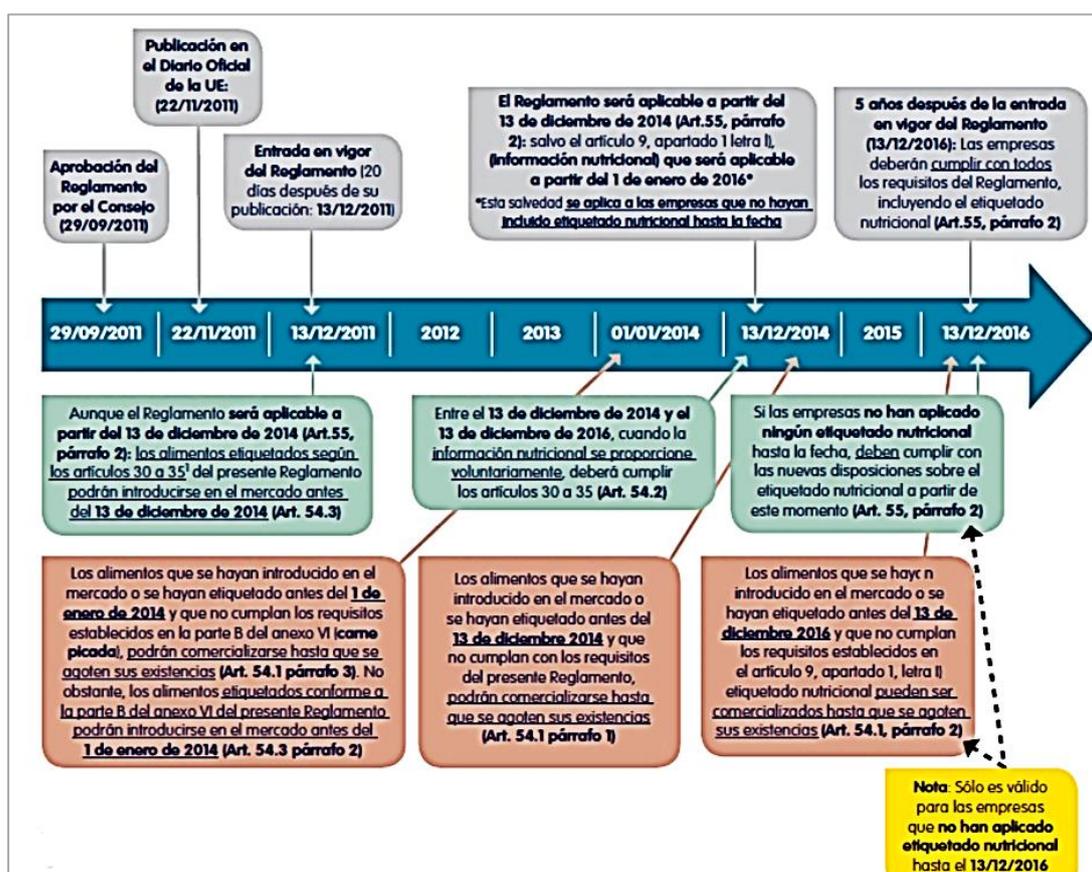


Figura.30. La aplicación de la Ley del etiquetado. Fuente: http://aesan.msssi.gob.es/AESAN/web/cadena_alimentaria/detalle/futura_legislacion.sshml (visitado el 05.07.2015).

América del Sur

2.1 Chile

2.1.1 Principales autoridades de consumo

2.1.1.1 Servicio Nacional de Consumidor -SERNAC

Hace 80 años que se creó la institucionalidad del consumo y hace 22 años, se creó el SERNAC¹⁹⁶ con la misión de informar, educar, proteger a los consumidores y fomentar la participación ciudadana.

Pero sólo 7 años después, con la promulgación de la Ley del Consumidor en 1997, el SERNAC contó con las primeras herramientas para cumplir ese mandato. La Ley plasmó los derechos de los consumidores y estableció las reglas del juego en un mercado en el que hasta ese momento los ciudadanos estaban en clara desventaja.

Junto al crecimiento económico, el desarrollo empresarial, el aumento del poder adquisitivo de las personas y el acceso al crédito, el tema del consumo lentamente fue ocupando espacios en la opinión pública y en los medios de comunicación.

El SERNAC como institución,¹⁹⁷ también debió ajustarse a los cambios y a la mayor demanda por parte de los consumidores. En 2003 creó un sistema de atención con tres canales, Internet, Fono Consultas y una red de alianzas con los municipios que hoy le permiten tener cobertura en el 98% de la población.

El SERNAC cada vez más tomaba protagonismo en un mercado que mostraba con hechos como la colusión de farmacias, la necesidad de fortalecer la protección de los consumidores.

Hoy los consumidores cuentan con un nuevo escenario y mayor protección gracias a la aprobación de la Ley que acelera el trámite de los juicios colectivos evitando que los consumidores deban esperar años por una solución.

2.1.3. Legislación chilena sobre alimentos

¹⁹⁶ Principal autoridad del consumo en Chile: Servicio Nacional de Consumidor

¹⁹⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA DE BRASIL, *Atlas Iberoamericano de protección al consumidor*, op. cit., p.97.

En Chile, se tiene un Código Sanitario,¹⁹⁸ con un conjunto de disposiciones legales ordenadas sobre el tema de Salud Pública, el cual contiene, sin embargo, sólo breves disposiciones sobre alimentos

En el año 1995, El Ministerio de Salud inició en Chile un trabajo para la implementación de un Sistema de Etiquetado Nutricional de los Alimentos, el cual fue concebido en dos etapas. La primera de ellas, consistente en un etiquetado nutricional obligado para aquellos alimentos que declaran propiedades nutricionales y/o saludables -etapa inicial y cumplida en forma efectiva hasta la fecha.¹⁹⁹

Para una segunda etapa se planificó un etiquetado nutricional obligatorio para todos los alimentos que se comercialicen envasados. La incorporación del etiquetado nutricional de los alimentos en forma gradual se realizó para facilitar el cumplimiento de este requisito por parte de la industria alimentaria.

2.1.4 Ley de Rotulado de Alimentos

La nueva etiqueta de la Ley de Rotulado de Alimentos, es una de las más exigentes, siendo más entendible para los consumidores, y protegerá a los niños de consumir alimentos poco saludables, restringiendo su publicidad y venta en las escuelas.

Fue publicada el viernes 26 de junio de 2015²⁰⁰ en el Diario Oficial por las autoridades del Ministerio de Salud, quienes explicaron en el evento los

¹⁹⁸ SCHMIDT-HEBBEL, Hermann, *Avances en Aditivos alimentarios y la reglamentación de los alimentos: Aplicaciones y comentarios de orden químico y tecnológico*, Sello Editorial Fundación Chile, Santiago, 1999, pág.100. En ese sentido, en materia de Reglamentación de Alimentos en Chile, tal vez el más antiguo fue un Reglamento sobre la Elaboración y Venta de Substancias Alimentación, pues se trata de una Ordenanza que la Municipalidad de Santiago aprobó en 1923.

¹⁹⁹ ZACARÍAS, Isabel, *Selección de Alimentos, Uso del Etiquetado Nutricional para una Alimentación Saludable*, Fondo Editorial de la Universidad de Chile, Santiago, 2005, pág. 3.

²⁰⁰ *Nueva Ley de Rotulado de Alimentos fue publicada en el Diario Oficial*, T13,2015, disponible en: <http://www.t13.cl/noticia/nacional/nuevo-etiquetado-de-alimentos-entrara-en-vigencia-en-2016/> (visitado el 07.08.2015).

puntos importantes de la ley que comenzará a regir obligatoriamente el 2016.

Esta norma será aplicada en el rotulado, a los alimentos poco saludables, donde se podrá saber si son altos en grasas, en azúcares y en calorías.

Con ello, busca proteger especialmente a los niños, ya que como señalan las autoridades del Ministerio de Salud, uno de cada tres pequeños entre tres y seis años tiene sobrepeso.

Para esto, se va a normar la venta de alimentos no saludables en las escuelas y no se les podrá hacer publicidad a niños menores de 15 años.

Dicho etiquetado, como se denota en la figura 31, consiste el etiquetado en que todos los envases de productos alimenticios que están sobre los límites establecidos como recomendables deberán estar rotulados con la frase alto en sobre un fondo negro.

Figura 31



Figura 31. Rotulados con la frase alto. Fuente: <http://www.t13.cl> (visitado el 07.08.2015).

Las señales advertencias tiene como objetivo expresar fácilmente el mensaje para que pueda ser comprendido por las personas. Deberá estar ubicado en la cara principal de la etiqueta, de modo que sea visible, especialmente para los menores de 14 años.

1.3 Ecuador

2.2.1 Principales autoridades del consumo de alimentos

2.2.2.1 El Ministerio de Industrias y Productividad

Entre las principales atribuciones y responsabilidades de dicho ministerio en protección a los consumidores tiende a proponer, ejecutar y controlar políticas, programas, proyectos, además de promover y fortalecer las instancias internacionales de consumidores.²⁰¹

Además de ello, asistirá en la en la elaboración de propuestas²⁰² para la evaluación y control de las políticas y normas tendentes a mejorar la organización de los mercados de bienes y servicios, tanto públicos como privados.

Igualmente, garantizará la aplicación de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y normativa aplicable; previniendo y corrigiendo prácticas abusivas en las relaciones de consumo; a su vez fortalecerá los derechos de los consumidores, mediante servicios de información y asesoría.

A la par de lo ya señalado, desarrollará proveedores conscientes que ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones con los consumidores

En lo que respecta a los alimentos el Reglamento de la Ley Orgánica de Protección al consumidor ecuatoriano, en sus artículo 1º expresa que regulará la autorización, el control y la vigilancia de la publicidad y promoción de alimentos procesados para el consumo humano, para garantizar el derecho constitucional de las personas a la información precisa y no engañosa sobre el contenido y características de los alimentos procesados, que permita al consumidor la correcta elección para su adquisición y consumo.

2.2.2 El etiquetado tipo semáforo en Ecuador

En la Conferencia Internacional sobre Etiquetado y Políticas Fiscales en Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad en Quito, Ecuador, Autoridades, organizaciones y expertos en políticas de alimentación de la región de las Américas se reunieron con la finalidad de comentar la entrada

²⁰¹ MINISTERIO DE JUSTICIA DE BRASIL, *Atlas Iberoamericano de protección al consumidor*, op. cit., p.224.

²⁰² *Ibíd*, loc. cit.

en vigor del etiquetado-semáforo en alimentos y bebidas y que se aplicó en Ecuador a partir del viernes 29 de agosto de 2014.²⁰³

El Reglamento de Etiquetado de Alimentos procesados fue expedido el 15 de noviembre de 2013 y se dio un plazo de 180 días a las empresas para implementarlo. Este plazo se fue ampliando a solicitud de la industria, de modo que al cumplirse un año de su promulgación entrará completamente en vigor.²⁰⁴

Este etiquetado deben ser exhibido en envases de todos los productos procesados como se denota en la figura 32 y señala el nivel de azúcar, grasa y sal con los colores rojo (alto), amarillo (medio) y bajo (verde), y tendrá que ser usado por todas las empresas que fabrican, importan o comercializan alimentos y bebidas no alcohólicas, que al parecer ya tienen un avance de más del 90%.

Figura 32



Figura 32. El etiquetado tipo semáforo. Fuente: <http://elpoderdelconsumidor.org>

²⁰³ *Aplaudimos entrada en vigor del etiquetado tipo semáforo en Ecuador, El poder del consumidor*, Loja, 2014, disponible en: <http://elpoderdelconsumidor.org/saludnutricional/aplaudimos-la-entrada-del-etiquetado-tipo-semaforo-en-ecuador/> (visitado el 05.09.2015).

²⁰⁴ *Ecuador: el etiquetado que nos asombra*, Quito, Blog de Consumers International en Español, 2014, disponible en: <http://consumersinternacional-es.blogspot.pe/2014/10/ecuador-el-etiquetado-que-nos-asombra.html> (visitado el 05.09.2015).

Con esto, el etiquetado del semáforo que indica con los colores verde, amarillo y rojo la presencia de baja, media o alta concentración de azúcares, grasas y sal en los alimentos y bebidas procesados.

3. América del Norte

3.1 Estados Unidos

3.1.1 Norma general para el etiquetado de los alimentos

En Estados Unidos la Administración de Alimentos y Drogas-FDA²⁰⁵ y se trata de una agencia dependiente del Ministerio de Sanidad estadounidense o *United States Human and Health Services Department*, y es de ella de donde emana la mayoría de la reglamentación sobre etiquetado.

Tiene por objeto principal hacer cumplir la Ley Federal sobre Alimentos, Drogas y Cosméticos. Comprende numerosos distritos en el país, con laboratorios químicos e inspectores en cada uno. Realiza actividades de inspección e investigación y acciones legales.

Y como resultado de las nuevas regulaciones de la Administración de Drogas y Alimentos del Departamento de Salud y Servicios Humanos y del Servicio de Inspección y Seguridad del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, la etiqueta de los alimentos ofrece desde 1995 una información cada vez más completa, útil y precisa del producto alimenticio que contiene el envase que la ostenta.

En el Código Federal de Regulaciones- CFR²⁰⁶ quedan establecidas las provisiones generales, los requerimientos específicos y las exenciones. Las provisiones generales establecen los tamaños, formatos y requerimientos generales de la etiqueta.

Así, se establece que el panel principal, es decir la parte que queda más expuesta y que será la más visible, debe ser de tamaño suficiente como para dar cabida a toda la información que la normativa exige mostrar en esa parte,

²⁰⁵ SCHMIDT-HEBBEL, Hermann, óp. cit. pág. 7

²⁰⁶ CIAPPINI, María Cristina, *Normas para el etiquetado de alimentos envasados*, Sello Editorial de la Universidad del Centro Educativo Latinoamericano Rosario, Córdoba, 1992, pág. 7.

destacadamente, con claridad, sin recurrir a un diseño obscuro, ni a viñetas, y sin amontonamiento de caracteres.

3.1.3 Declaraciones sobre salud

El sistema jurídico estadounidense, permite las afirmaciones de salud que refieren sobre salud²⁰⁷ y significa cualquier declaración hecha en la etiqueta o en el etiquetado de un alimento, incluso de un suplemento alimenticio.

Además, de las afirmaciones sobre salud se limitan a las declaraciones sobre la disminución del riesgo de contraer una enfermedad y no pueden representar enunciados sobre el diagnóstico, la cura, la mitigación o el tratamiento de una enfermedad.

Las afirmaciones sobre salud deben ser revisadas y evaluadas por la FDA antes de autorizar su uso. Un ejemplo de una afirmación autorizada sobre salud es por ejemplo tres gramos de fibra soluble a partir de la ingesta diaria de avena en una dieta con bajo contenido de grasas saturadas y colesterol puede reducir el riesgo de contraer una enfermedad cardíaca.

Sobre afirmaciones avaladas en la salud se permiten previamente proporcionada por una regulación de la FDA, y ésta puede utilizarse conforme a esa norma.

3.1.3 Tipos de etiquetado según la FDA

Existen dos tipos de etiquetado como son el etiquetado obligatorio y el voluntario, ambos regulados por la FDA.

3.1.4 Etiquetado obligatorio

Todos los alimentos, y conservas vegetales por tanto, tienen que llevar dos tipos de etiquetado obligatorio: el general y el nutricional.

²⁰⁷ CENTRO DE INOCUIDAD DE ALIMENTOS Y NUTRICIÓN APLICADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE ALIMENTOS Y MEDICAMENTOS. *Guía de etiquetado de alimentos Orientación para la industria, s/c*, Oficina del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU, pág. 80. Asimismo la FDA reconoció que los consumidores se beneficiaban al obtener mayor información sobre la alimentación y la salud en las etiquetas de los alimentos.

Toda la información exigida por el etiquetado general y el nutricional, debe incluirse en el producto, ya sea en una sola etiqueta frontal, o bien en dos etiquetas.²⁰⁸

3.1.5 Etiquetado general

La información obligatoria que debe aparecer en el etiquetado general es la siguiente:

- Nombre común o usual del alimento.
- La cantidad exacta del contenido en peso y volumen
- El nombre y lugar del establecimiento del fabricante, envasador, o distribuidor
- Lista completa de ingredientes, enumerados por su nombre común o usual, en orden descendiente a la cantidad presente en el producto. Presencia de alérgenos, si es el caso.
- Lo habitual es que toda esta información obligatoria aparezca en una etiqueta principal llamada Principal Display Panel o PDP que se coloca en la parte más visible del envase, generalmente la parte frontal o superior.

3.1.6 Algunas declaraciones del etiquetado de productos alimenticios.

- *100% VEGETARIAN FED o 100% Vegetariano*
- *AMERICAN HUMAN CERTIFIED (Certificado Humano Americano)*
- *BIODYNAMIC (Biodinámico)*
- *100% VEGETARIAN FED o 100% Vegetariano*
- *AMERICAN HUMAN CERTIFIED (Certificado Humano Americano)*
- *BIODYNAMIC (Biodinámico)*
- *CAGE-FREE (Sin jaula)*
- *CERTIFIED VEGAN (Certificado vegetariano)*
- *CERTIFIED HUMANE RAISED & HANDLED (Criados y tratados humanamente)*

²⁰⁸ SÁNCHEZ MUÑOZ, Alicia, *El etiquetado de alimentos en Estados Unidos*, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España, Washington DC, 2010, pág. 40

- *FAIR TRADE CERTIFIED (Certificado de comercio justo)*
- *FARM RAISED (Criado en granja)*
- *FOOD ALLIANCE CERTIFIED (Certificado de la Alianza de Alimentos)*
- *FREE RANGE (Animales con acceso a libertad de movimiento)*
- *GRASS FED (Alimentados con hierba)*
- *FARM RAISED (Criado en granja)*
- *FOOD ALLIANCE CERTIFIED (Certificado de la Alianza de Alimentos)*
- *FREE RANGE (Animales con acceso a libertad de movimiento)*
- *GRASS FED (Alimentados con hierba)*
- *HEART HEALTHY (Saludable para el corazón)*
- *HORMONE-FREE MEAT OR rbgh-FREE (RECOMBINANT BOVINE GROWTH HORMONE) DAIRY (Carne libre de hormonas o Lácteos libres de hormona recombinada de crecimiento)*
- *NATURAL*
- *NO ANTIBIOTICS ADMINISTERED OR RAISED WITHOUT ANTIBIOTICS (No administración de antibióticos, criado sin antibióticos)*
- *ORGANIC (Orgánico)*

4. América Central y el Caribe

4.1 Estados Unidos mexicanos

4.2.1 Autoridades de Consumo

4.2.1.1 Procuraduría Federal del Consumidor-PROFECO

Hace 35 años México se convirtió en el primer país latinoamericano en crear una Procuraduría Federal del Consumidor²⁰⁹ y el segundo en promulgar una Ley Federal de Protección al Consumidor- LFPC.

La Procuraduría Federal del Consumidor -PROFECO considera tres aspectos fundamentales:

El primero es la seguridad de los consumidores, que se garanticen derechos básicos como la protección contra riesgos y la prevención de abusos.

²⁰⁹ MINISTERIO DE JUSTICIA DE BRASIL, *Atlas Iberoamericano de protección al consumidor*, óp. cit. Pág. 291-293.

El segundo es la visión céntrica del consumidor a partir de la cual gobierno, empresa y sociedad trabajen de manera conjunta para brindar información que genere confianza y consolide una cultura del consumo inteligente.

Y el tercero es el establecimiento de políticas públicas y mecanismos que permitan alinear a todos los actores al cumplimiento generalizado de la Ley y a mejores prácticas comerciales.

4.2.2 Reglamento de Control Sanitario sobre el etiquetado frontal

Dicho Reglamento fue publicado el 14 de febrero de 2014,²¹⁰ no obstante la vigencia de las normas preexistentes del etiquetado:

- Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010
- Norma Oficial Mexicana NOM-086-SSA1-1994

El Reglamento señala que de izquierda a derecha los proveedores manifestaran la distribución de la fuente o componentes de los alimentos por el cual provenga el aporte calórico, conforme se denota en la presente figura 33, respecto al contenido calórico de acuerdo a una ingesta diaria recomendada.

Figura 33



Figura 33. Distribución del aporte calórico. Fuente: www.globalstd.mx (visitado el 07.08.2015).

²¹⁰ *Etiquetado frontal de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas*, GlobalSTD, Mexico, 2015, Disponible en: <http://www.globalstd.mx> (visitado el 07.07.2015).

CONCLUSIONES

1. La presente investigación ha dado a conocer, conforme al primer objetivo mencionado para la realización de la presente, que a pesar que los proveedores de alimentos envasados declaran mediante su rotulado o publicidad en envase, sobre los ingredientes que componen sus productos, resulta insuficiente para los consumidores, mediante las informaciones mínimas proporcionadas, poder determinar que un producto aporta o no algún beneficio saludable al consumidor debido al desconocimiento o entendimiento por su parte.
2. La investigación también ha denotado, la importancia de constituir las declaraciones que manifiestan los proveedores de alimentos, destinados al consumo humano en sus envases, como una garantía del derecho de elección; debido a que ya se ha comentado la dificultad de erradicar la asimetría informativa en la industria alimentaria; pero que según las estadísticas proporcionadas, se requiere la atención urgente en cuanto a la cuidado sobre alimentación y nutrición de los consumidores en salvaguarda de su salud.
3. Por su parte se ha podido identificar, en el cuarto capítulo de la presente, diecisiete manifestaciones realizadas por los proveedores de alimentos envasados, las cuales hacen referencia a los beneficios saludables, lo cual indica la importancia de la salud y la alimentación pero que al confrontarlas con los altos niveles de sobrepeso y obesidad sumado a las enfermedades no trasmisibles, dichos beneficios saludables no ha alcanzado en el entendimiento de los consumidores. Cabe precisar que en dicho capítulo se cumple con el segundo objetivo de la presente.
4. Por ello es vital que las declaraciones realizadas por dichos proveedores no solamente sean consideradas como mínimas informaciones; debe reforzarse las apreciaciones en cuanto a la

responsabilidad que dichas manifestaciones implican, más aún si se sabe las repercusiones para la salud, en caso de no atenderlas.

5. Por su parte, solo una de las manifestaciones declaradas constituye como una garantía profesa de la inocuidad en los alimentos es lo que se llama alimentos tratados con radiaciones ionizantes lo cual permite la conservación de los alimentos por un tiempo mayor al común tanto para los productos no procesados según la literatura por la Comisión del Codex Alimentarius.
6. Asimismo también se ha podido revelar conforme al marco conceptual del primer capítulo, conjuntamente con los datos proporcionados sobre el segundo capítulo, respecto a la carencia en definiciones y estipulaciones sobre el derecho del consumidor alimentario y el derecho a la alimentación respectivamente en el sistema jurídico peruano.

RECOMENDACIONES

1. La problemática planteada, respecto a las declaraciones que manifiestan los proveedores de alimentos envasados y las repercusiones en la decisiones y la salud de los consumidores, sumada a la asimetría informativa de la industria alimentaria, se propone con la finalidad de contribuir en la reducción de dicha asimetría en beneficio integral del consumidor y de los demás sujetos intervinientes de la cadena alimentaria, que se tengan en cuenta la inclusión de componentes con actividad antioxidante.
2. El Perú tienen una diversidad productos naturales y orgánicos que pueden ser incluidos como materia prima de los alimentos procesados, la idea general es que al ser comprendidos en el proceso productivo se beneficiará la salud de los consumidores conjuntamente con diversos productores en los distintos departamentos del Perú.
3. De la misma forma, como la Organización Mundial de la Salud ha alertado que la ingesta diaria de más 50 gramos diarios de carne procesada genera daños en la salud, nuestras autoridades peruanas, encargadas de velar por la salud e inocuidad en los alimentos, deben de contribuir con alertar a los consumidores, respecto a la ingesta excesiva, sobre diversos productos que no aportan beneficios saludables y que su consumo de manera colosal resulta perjudicial a la salud.
4. Asimismo se deben de realizar, investigaciones por parte del sector estatal respecto al ingreso de alimentos modificados o transgénicos, que se comercializan debido a que no se tienen estudios concluyentes sobre los beneficios o perjuicios reales de su ingesta; no obstante que los proveedores cumplen con declararlos en sus etiquetas, se tiene un preocupante silencio en ese aspecto.
5. De igual forma, exhortar a las autoridades en salud, a realizar y difundir balances anuales respecto a las enfermedades que afectan a la salud de los consumidores con la finalidad de programar las soluciones a dicha problemática.

6. De la misma forma, exhortar a nuestros legisladores sobre la importancia de que nuestro sistema jurídico cuente con la definición del consumidor alimentario, mediante el cual se velará por el respeto de la salud y la seguridad, que en buena cuenta son los perjudicados con la asimetría informativa generada por la industria alimentaria, que comercializa productos con bajo o ningún aporte benéfico; en aras de permitirle no solamente la saciedad sino que debe de cumplir con la nutrición de dicho consumidor.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- ABARCA, Rodolfo, *Eco-etiquetado: un instrumento para diferenciar productos e incentivar la competitividad*, Centro de información IICA, San José, 2001. pág. 67.
- ALPA, Guido, *Derecho del consumidor*, Trad. Juan Espinoza Espinoza, Gaceta Jurídica, Lima, 2004, pág. 478.
- AMAT Y LEON DANTE, Carlos, *La alimentación en el Perú*, 3ra edición, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, 1990, pág. 294.
- ARAMAYO BAELLA, Abelardo, GAGLIUFI PIERCECHI, Ivo, MAGUIÑA PARDO, Ricardo, RODAS RAMOS, Carlos, SOSA HUAPAYA, Alex, LOPEZ RAYGADA, Pierino Stucchi, *Competencia Desleal y Regulación Publicitaria*, INDECOPI Sello Editorial, Lima, 2013, pág. 215.
- BUCARDO ROCHA, Ariel, *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional desde el Sector Público Agropecuario y Rural*, Comercial 3 H., Nicaragua, 2009, pág. 50.
- BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo, *Derecho y Economía: El análisis económico de las instituciones legales*, 2da. Edición, Palestra Editores, Lima, 2010, pág. 1304.
- CARBONELL O'BRIEN, Esteban, *Análisis al Código de Protección y Defensa del Consumidor*, Jurista Editores, Lima, 2010, pág. 526.
- CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL UNCTAD/OMC Y EL INSTITUTO NACIONAL DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL, *Gestión de la Calidad de Exportación: Libro de respuestas para pequeños y medianos exportadores*, INDECOPI Sello Editorial, Lima, 2008, pág. 287.
- CENTRO DE INOCUIDAD DE ALIMENTOS Y NUTRICIÓN APLICADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE ALIMENTOS Y MEDICAMENTOS, *Guía de etiquetado de alimentos Orientación para la industria, s/c*, Oficina del Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE. UU, pág. 128.
- CIAPPINI, María Cristina, *Normas para el etiquetado de alimentos envasados*, Sello Editorial de la Universidad del Centro Educativo Latinoamericano Rosario, Córdova, 1992, pág. 58.

- DELGADO ZEGARRA, Jaime, *Manual de Educación del Consumidor*, Instituto de Derecho de Consumo IDC, Lima, 1994, pág. 84.
- DELGADO ZEGARRA, Jaime, *Consumo al desnudo*, Editorial El Búho, Lima, 2011, pág. 201.
- DÍAZ MÉNDEZ Cecilia, GÓMEZ BENITO Cristóbal, ARANCETA BARTRINA Javier, CONTRERAS HERNÁNDEZ Jesús, GONZÁLEZ ÁLVAREZ María, GRACIA ARNAIZ Mabel, et al, *Alimentación Consumo y Salud*, Fundación La Caixa, Barcelona, 2008, pág. 285.
- DURAND CARRIÓN, Julio, *Tutela Jurídica del Consumidor y de la Competencia*, Editorial San Marcos, Lima, 1995, pág. 423.
- DURAND CARRIÓN, Julio, *Tratado de Derecho de Consumidor en el Perú*, USMP Fondo Editorial, Lima, 2007, pág. 746.
- ESPINOZA ESPINOZA, Juan, *Ley de Protección al Consumidor*, Editorial Rodhas, Lima, 2004, pág. 863.
- ESPINOZA ESPINOZA, Juan y LOPEZ RAYGADA, Pierino Stucchi, *Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor*, Editorial Rodhas, Lima, 2006, pág. 699.
- GUTIERREZ CAMACHO, Walter, *La Constitución Comentada*, Tomo II, Gaceta Jurídica, Lima, 2005, pág. 1172.
- HUERTA, Elmer. *La salud ¡Hecho fácil!*, Peguin Group, USA, 2012, pág. 161.
- INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL –INDECOPI, *Protección a los Consumidores de alimentos*, INDECOPI Sello Editorial, Lima. 1994.pág. 49.
- INOCUA, *Manual de etiquetado de alimentos envasados*. Material de enseñanza: Centro de Formación Continua Calidad e Inocuidad Alimentaria, Dirección de información INOCUA, Lima, 2014, pág. 82.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA, *PERU: Enfermedades transmisibles y no transmisibles 2014*, Centro de Información, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, 2015, pág. 143.
- MINISTERIO DE SALUD. *Documento técnico: Lineamientos de gestión de la estrategia sanitaria de alimentación y nutrición saludable*. Centro de información del Instituto Nacional de Salud, Lima, 2011, pág.54.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA, *Directrices voluntarias para el derecho a la alimentación*, Centro de Publicaciones, Madrid, 2005, pág. 141.
- MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, ACCIÓN SOCIAL, UNICEF Y EL PROGRAMA MUNDIAL ALIMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Manual de rotulado nutricional para la industria de alimentos*, Centro de Información PMA, Colombia, 2010, pág. 70.
- MINISTERIO DE JUSTICIA DE BRASIL, *Atlas Iberoamericano de protección al consumidor*, Centro de Información del Ministerio de Justicia de Brasil y la Secretaria Nacional del Consumidor, Brasíla, 2013. pág. 489.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013: Sistemas alimentarios para una mejor nutrición*, óp. cit., pág.165
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Codex Alimentarius: Alimentos Producidos Orgánicamente*, 2da. Edición, Dirección de Información FAO, Roma, 2005, pág. 166.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, *Manual sobre las cinco claves para la inocuidad de los alimentos*, Ediciones OMS, Ginebra, 2007, pág. 32.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación*, Centro de información-FAO, Roma, 2013, pág. 124.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA, *El derecho a la alimentación: Las directrices sobre el derecho a la alimentación documentos informativos y estudios de casos*, División de Comunicación de la FAO, Roma, 2006, pág. 239.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD Y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN. *Etiquetado de los alimentos*, 5ta. Edición, División de Comunicación FAO, Roma, 2007, pág. 55.
- PIÑEIRO, Martín, *Política Tecnológica y Seguridad Alimentaria en América Latina*, Instituto de Estudios peruanos, Lima, 1985, pág. 91.

- PROSALUS, CARITAS ESPAÑOLA Y VETERINARIOS SIN FRONTERAS, *Derecho a la alimentación: Un derecho vulnerado*, Soluciones Gráficas, Madrid, 2005, pág. 135.
- PROSALUS, CARITAS ESPAÑOLA Y VETERINARIOS SIN FRONTERAS, *El derecho humano a la alimentación: Revisión del objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Soluciones Gráficas, Madrid, 2004, pág. 119.
- RIVEROS Hernando, VANDECANDELAERE Emilie, TARTANAC Florence, RUIZ Claudia y PANCORBO Gina, *Calidad de los alimentos vinculada al origen y las tradiciones en América Latina: estudios de casos*, Centro de Información FAO, Lima, 2008, pág. 218.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Gustavo. *El consumidor en su isla: una visión alternativa del sistema de protección al consumidor*, Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, Lima, 2013, pág.112.
- RUBIO CORREA, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*, Tomo 3, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999, pág. 536.
- RUIZ LUQUE, Francisco, *El etiquetado en los alimentos*, Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación. Dirección General de Consumo, Andalucía, 2006, pág. 168.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Alicia, *El etiquetado de alimentos en Estados Unidos*, Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España, Washington DC, 2010, pág. 40.
- SCHMIDT-HEBBEL, Hermann, *Avances en Aditivos alimentarios y la reglamentación de los alimentos: Aplicaciones y comentarios de orden químico y tecnológico*, Sello Editorial Fundación Chile, Santiago, 1999, pág.154.
- STIGLITZ, Gabriel. *Reglas para la defensa de los consumidores*, Tomo 2, Editorial Juris, Buenos Aires, 1998, pág. 102.
- SÚMAR, Oscar. *Ensayos sobre Protección al Consumidor en el Perú*, Editorial de la Universidad del Pacifico, Lima, 2011, pág. 332.
- VEGA MERE, Yuri. *Contratos de Consumo: Estudio sobre el Derecho del Consumidor*, 2da. Edición, Editorial San Marcos, Lima, 2004, pág. 149.
- ZACARÍAS, Isabel, *Selección de Alimentos, Uso del Etiquetado Nutricional para una Alimentación Saludable*, Fondo Editorial de la Universidad de Chile, Santiago, 2005, pág. 60.

Artículos

- BOURGES, Leticia. "La normativa comunitaria sobre la irradiación de alimentos: ¿un obstáculo a la libre circulación de mercancías en el ámbito del Mercado interior?" En: *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*. N° 216. Madrid, Diciembre de 2001, págs. 23-35.
- CALLE CASUSOL, Jean Paul. "Envase, Publicidad y Rotulado de producto: Acerca del reciente criterio establecido por el INDECOPI". En: *Diálogo con la Jurisprudencia*. Revista N° 79. Lima, abril de 2005, págs. 35-45.
- DURAND CARRIÓN, Julio B. "El Derecho del Consumidor y sus efectos en el Derecho Civil, frente a la contratación de consumo en el mercado". En: *VOX JURIS*. N° 24. Lima, diciembre de 2012, págs. 97-124.
- ESPINOZA ESPINOZA, Juan. "Primeras reflexiones a propósito del Código de Protección y Defensa del Consumidor". En: *Actualidad Jurídica: Información especializada para abogados y jueces*. Tomo N° 202. Lima, Setiembre de 2010, págs. 15-18.
- GARCIA, Oscar. "Lenguaje del fabricante vs. Lenguaje del consumidor: los dos lados del mostrador", En: *REVISTA DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE ANUNCIANTES ANDA*, N° 43, Lima, Diciembre, 2003, pág.37-38.
- LÓPEZ Argelia, FERNANDO Carlos, LAZAROVA Zelmira, BAÑUELOS Rómulo, SÁNCHEZ Sergio, "Antioxidantes, un paradigma en el tratamiento de enfermedades" En: *REVISTA ANACEM*. Vol.6 N°1, México D.F., Enero de 2012, págs. 1-6.
- MESINAS MONTERO, Federico G. "Precisando conceptos y competencias sobre la información que aparece en los envases de productos". En: *Diálogo con la Jurisprudencia*. Revista N° 78. Lima, abril de 2005, págs. 9-10.
- NODA YAMADA, Carlos R. "El límite entre publicidad en envase y rotulado y sus relación con el derecho de información de los consumidores". En: *Diálogo con la Jurisprudencia*. Revista N° 79. Lima, abril de 2005, págs.19-44.
- SAMANIEGO PIMENTEL, Percy. "Publicidad en envase o rotulado del producto...he ahí el dilema". En: *Legal Express*. Revista N° 51. Lima, marzo de 2005, pág. 15.

Páginas Web

- *Análisis de la publicidad de los alimentos no saludables en la televisión peruana*, CONSEJO CONSULTIVO DE RADIO Y TELEVISIÓN, Lima, 2012, Disponible en: <http://www.concortv.gob.pe/file/informacion/estudios/2012/concortv-analisis-publicidad-alimentos-tv-peru.pdf>, (visitado el 23.03.2015).
- *Aplaudimos entrada en vigor del etiquetado tipo semáforo en Ecuador, El poder del consumidor*, Loja, 2014, disponible en: <http://elpoderdelconsumidor.org/saludnutricional/aplaudimos-la-entrada-del-etiquetado-tipo-semaforo-en-ecuador//> (visitado el 05.09.2015).
- *Estudio de Opinión Pública sobre nutrición y hábitos de alimentación saludable*, DATUM INTERNACIONAL, Lima, 2013, Disponible en: <http://www.datum.com.pe/pdf/HAS.pdf>, (visitado el 15.03.2015).
- *Estudio sobre Tendencias en Salud y Alimentación*, IPSOS APOYO, Lima, 2009, Disponible en: http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/marketing_en_salud_y_alimentacion_2009.pdf (visitado el 14.08. 2015).
- *Ecuador: el etiquetado que nos asombra*, Quito, Blog de Consumers International en Español, 2014, disponible en: <http://consumersinternational-es.blogspot.pe/2014/10/ecuador-el-etiquetado-que-nos-asombra.html/> (visitado el 05.09.2015).
- *Etiquetado frontal de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasadas*, GlobalSTD, Mexico, 2015, Disponible en: <http://www.globalstd.com> (visitado el 07.07.2015).
- *Funciones del Codex Alimentarius*, DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD AMBIENTAL, Lima, 2015, Disponible en: <http://www.digesa.sld.pe/codex/nosotros.asp>, (visitado el 16.07.2015).
- *Liderazgo en productos comestibles 2012*, IPSOS APOYO, Lima, 2012, Disponible en: <http://www.ipsos-apoyo.com.pe/marketingdataplus/downloadpubli.Php?filename=/Igm/2012/IGM%20Liderazgo%20en%20productos%20comestibles%202012.pdf>, (visitado el 14.08. 2015).
- *Nueva Ley de Rotulado de Alimentos fue publicada en el Diario Oficial*, T13, 2015, disponible en: <http://www.t13.cl/noticia/nacional/nuevo->

- [Etiquetado-de-alimentos-entrara-en-vigencia-en-2016/](#) (visitado el 07.08.2015).
- *Perfiles Nutricionales por Países –Perú*, CENTRO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN-CENAN, INSTITUTO NACIONAL DE SALUD-INS y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN FAO., Roma, 2000, Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/texcom/nutricion/permap.pdf>, (visitado el 14.05.2015).
 - *Reglamento 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor*, España, 2015, Gobierno de España. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales y Sanidad. AECOSAN, disponible en: http://aesan.msssi.gob.es/AESAN/web/cadena_alimentaria/detalle/futura_legislacion.shtml (visitado el 05.07.2015).
 - *Sala Situacional Alimentaria Nutricional 5 Sobrepeso y Obesidad*, INSTITUTO NACIONAL DE SALUD, Lima, 2012, Disponible en: http://www.ins.gob.pe/repositorioaps/0/5/jer/sala/SSAN5_Sobrepeso%20y%20obesidad.pdf, (visitado el 15.05.2015).
 - *Un gordo problema: Sobrepeso y obesidad en el Perú*, MINISTERIO DE SALUD, Lima, 2012, Disponible en: <http://bvs.minsa.gob.pe/local/minsa/1830.pdf>, (visitado el 15.05.2015).

Normas legales

- Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N°29571.
- Ley de Rotulado de Productos Industriales Manufacturados, Ley N° 28405.
- Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas, Decreto Supremo N° 07-98-SA.
- Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, Ley N°30021.
- Ley General de Salud, Ley N° 26842.
- Ley de Inocuidad de los alimentos, D.L. N°1062 y su Reglamento, D.S. N°034-2008-AG.
- Ley del MINSA, Ley N° 27657.
- Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad, Ley N° 30224.

- Ley de Represión de la Competencia Desleal, Decreto Legislativo N° 1044.
- Interés nacional y de necesidad pública la seguridad alimentaria y nutricional de la población peruana, Decreto Supremo N° 102-2012-PCM del 12 de octubre del 2012.
- Declaraciones de propiedades nutricionales y saludables, NTP CODEX CAC/GL 23:2012.
- Requisitos mínimos de etiquetado nutricional de los alimentos envasados, NTP 209.652:2014.
- Alimentos obtenidos por medios biotecnológicos modernos, NTP-CODEX CAC/GL 68:2015.
- Ácidos grasos trans, NTP 2009.655:2012.
- Alimentos irradiados, NTP 2009.501:2004.
- Codex Alimentarius.