

**Personas con necesidades alimentarias especiales como consumidores hipervulnerables.**

**Ponente Pablo Schlotthauer <sup>1</sup>**

**Avalado por el Dr. Sergio Sebastián Barocelli**

**Índice:**

- 1. Derecho del Consumidor: su relación con los Derechos Humanos y el Derecho Alimentario**
  - A. La importancia del Derecho del Consumidor
  - B. Derechos de los Consumidores a la luz de los Derechos Humanos
  - C. Derecho alimentario. Origen, evolución y su vinculación con los Derechos de los Consumidores
- 2. ¿Quiénes son las personas con necesidades alimentarias especiales? ¿Por qué son hipervulnerables?**
- 3. Grupos de personas con necesidades alimentarias especiales**
  - A. Diabético
  - B. Celíaco
  - C. Hipertenso
  - D. Obeso
- 4. Disponibilidad y accesibilidad al consumo de alimentos**
- 5. Derecho a la Información. Publicidad y rotulación de alimentos**
- 6. A modo de Conclusión**

**Resumen:**

*En la presente ponencia se abordará como consumidores hipervulnerables a las personas que detentan necesidades alimentarias especiales, entendiendo como tales a aquellos individuos que requieran de una dieta específica por padecer problemas fisiológicos (en particular diabéticos, hipertensos, celíacos y obesos) a los efectos de aplicar un régimen protectorio acentuado, teniendo como punto de partida el Derecho de los Consumidores y su transversalidad con el Derecho Alimentario y Derechos Humanos (v. gr. Derecho a la alimentación, Salud, dignidad, acceso al consumo, entre otros).*

- 1. Derecho del Consumidor: su relación con los Derechos Humanos y el Derecho Alimentario**
  - A. La importancia del Derecho del Consumidor**

Actualmente vivimos en una “sociedad de consumo”, esto quiere decir que los consumidores están influenciados por los mensajes enviados por esta sociedad que trae aparejado el acto consumeril que muchas veces no está relacionado con el satisfacer nuestras necesidades fundamentales, sino que se encuentra influenciado a contratar servicios o comprar bienes que no son imprescindibles, “...consumir para ser feliz, consumir para pertenecer, consumir para ser aceptado. Consumir para ser.”<sup>2</sup> Sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, indefectiblemente incurrimos en una relación de consumo para satisfacer nuestras necesidades habituales que son imprescindibles para nuestra vida.

Debido a la notoria vulnerabilidad del consumidor frente al proveedor es que, en el año 1993, se sancionó la Ley n° 24.240 de Defensa del Consumidor y posteriormente, en el año 1994,

---

<sup>1</sup> Abogado e investigador de la Universidad de Buenos Aires. Miembro de los proyectos de Investigación: UBACyT “Un análisis normativo y jurisprudencial del nuevo esquema de competencias en materia ambiental. Aportes a veinte años de la Reforma de la Constitución Nacional”; PII: “El Género como Categoría Analítica en el Derecho del Consumidor. Teorías y perspectivas e identidades de género y la protección al consumidor”. Becario investigador de inicio DeCyT “La Problemática de los consumidores hipervulnerables en el Derecho del Consumidor argentino”. Ayudante en asignatura Contratos Civiles y Comerciales (UBA). Email: [schlotthauer.pablo@gmail.com](mailto:schlotthauer.pablo@gmail.com). LinkedIn: [www.linkedin.com/in/pablo-schlotthauer-1102](http://www.linkedin.com/in/pablo-schlotthauer-1102).

<sup>2</sup> RICCARDI, Gisela “Derecho Penal de Consumo: Propuesta de incorporación a nuestro sistema penal”. elDial.com – DC20BD, Publicado 1/4/2016.

se consagró en la Constitución Nacional<sup>3</sup>; con el paso del tiempo se sancionaron numerosas leyes, resoluciones y normativas que constituyen el conjunto de normas protectorias aplicables a la materia en virtud del dialogo de fuentes (art. 3 de la LDC)<sup>4</sup>, con el fundamento de proteger Derechos elementales de las personas que, ineludiblemente y de forma constante, tienen que ingresar en el mercado para contratar bienes o servicios fundamentales (o no) para su vida, y de esta forma lograr una adecuada calidad de vida.

## **B. Derechos de los Consumidores a la luz de los Derechos Humanos**

El Derecho del Consumidor es un vehículo social de la protección de los Derechos Humanos (entendiendo por tales a los Derechos que son inherentes a la persona por el hecho de ser humanos con el objeto de que vivan en condiciones dignas<sup>5</sup>). Ello derivado de la noción humanista<sup>6</sup> que recae sobre el consumidor, teniendo como objeto principal proteger sus derechos consagrados por el plexo normativo, relacionado principalmente con el Derecho a la alimentación, salud, vida, acceso a la justicia, dignidad de la persona, libertad de elección.

Dentro de estas necesidades indispensables se encuentran el de los alimentos, fundamental para el Derecho a la salud, vida y dignidad, ya que la relación “alimento-salud” es objeto del campo de la nutrición y la salud Pública.<sup>7</sup> En especial sobre aquellas personas que tienen necesidades alimentarias especiales, como los diabéticos, celíacos, hipertensos, obesos, entre otros.

Para que se hagan efectivos sus Derechos, es necesario que las autoridades estatales mantengan una infraestructura adecuada que permita proteger a los consumidores de forma tal que satisfagan sus necesidades humanas básicas.<sup>8</sup>

De esta forma queda consagrado el Derecho Alimentario, junto con el Derecho a la Salud y a la Vida, como Derechos Humanos interdependientes, universales e indivisibles, que hacen a la dignidad humana, ya que, además de estar regulados en diferentes tratados internacionales de derechos humanos (los cuales fueron ratificados conforme al artículo 75 inc. 22 de nuestra Constitución Nacional adquiriendo jerarquía constitucional), es a través de una alimentación saludable, la forma en que se logra un pleno desarrollo, aprender y trabajar mejor, mejorar la calidad de vida y protegerse de enfermedades (como la diabetes, obesidad, etc.).

A mayor abundamiento sostiene Silvia E. Fernández que:

*“existe una inescindible relación entre el derecho alimentario y los derechos humanos básicos, en particular entre ellos, el derecho a la vida; es que el derecho a la vida de la persona no se limita a la existencia física, sino que comprende el derecho a un hogar, la educación, al esparcimiento y la posibilidad de realizar sus proyectos vitales. Vulnerar tales derechos degrada su identidad como persona, su dignidad y la igualdad de oportunidades a la cual tiene derecho todo ciudadano.”<sup>9</sup>*

## **C. Derecho alimentario. Origen, evolución y su vinculación con los Derechos de los Consumidores**

El Derecho Alimentario se originó en los años ochenta y noventa, cuando Europa sufría diferentes crisis alimentarias,<sup>10</sup> entre ellas el consumo de aceite adulterado, mal de las aves contaminadas, etc. que llevaron a los Estados a legislar sobre la materia. Es por ello que la

<sup>3</sup> Aunque algunos doctrinarios ya lo consideraban incluido dentro de los derechos implícitos del art. 33 CN.

<sup>4</sup> Para más información consultar BAROCELLI, Sebastián (Coordinador). “Impactos del nuevo Código Civil y Comercial en el Derecho del Consumidor. Diálogos y perspectivas a la luz de sus principios.” Proyecto de Interés Institucional PII502. ISBN 978-987-42-2585-6. Universidad de Buenos Aires – Facultad de Derecho, 2016.

<sup>5</sup> NIKKEN, Pedro. “Sobre el concepto de Derecho Humano”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Seminario sobre Derechos Humanos, La Habana 30 y 31 de Mayo, 1 de Junio de 1996. Disponible: <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1995/seminario-ddhh-habana-1997.pdf> (consultado 19/02/2017).

<sup>6</sup> El Código Civil y Comercial de la Nación en su art. 1092 sostiene: “... Se considera consumidor a la persona humana...”

<sup>7</sup> MONTIEL, Luisa. Los Alimentos y el Estado de Salud. En *La responsabilidad de las empresas y la tutela del consumidor de alimentos*. GHERSI, Carlos (compilador). Buenos Aires, Editorial Eudeba. Edición 1998.

<sup>8</sup> Resolución, 70/186. Asamblea General – Directrices de las Naciones Unidas para la “Protección del consumidor”.

Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de diciembre de 2015.

<sup>9</sup> FERNANDEZ, Silvia E. “La competencia judicial en materia alimentaria y el efectivo acceso a la justicia”. Editorial:

La Ley. Publicado 12/08/2015.

<sup>10</sup> OANTA, G. *La política de la seguridad alimentaria en la Unión Europea*. Valencia, España; Tirant lo Blanch; 2007.

Comisión Europea abrió un debate que concluyó en el año 1997 con la sanción del Libro Verde y en el 2000 con el Libro Blanco, con el objeto de organizar la seguridad alimentaria de forma descentralizada y por medio de la aplicación del sistema de análisis de riesgo y de los principios de prevención y precaución. A través del Reglamento N° 178/02 de la Unión Europea, se crea la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), se establece los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria y los procedimientos relacionados a la seguridad alimentaria (desde su producción hasta su consumo, regulando cuestiones higiénico-sanitarias, nutricionales y consumeriles).<sup>11</sup>

Se puede definir al Derecho Alimentario como:

*“...el conjunto de normas y principios aplicables -directa o indirectamente- a los alimentos con la finalidad de garantizar la seguridad alimentaria y proteger la salud de los consumidores...”*<sup>12</sup>

Es decir, evitar las sustancias nocivas que pongan en riesgo la salud del consumidor,<sup>13</sup> y de esta forma cumplir con las necesidades alimenticias de los individuos, entendiendo por tales, al régimen de alimentación que contiene *“...una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental... suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital”*.<sup>14</sup>

En síntesis, el Derecho Alimentario es el conjunto de normas que se encarga de velar por la Nutrición (tanto en lo cuantitativo –contenido energético- como cualitativo –proteínas, vitaminas, entre otras-), seguridad alimentaria y protección al consumidor (controles a la industria con el objeto de que los alimentos no sean nocivos, es decir, asegurar que la ingesta de la comida ofrecida en el mercado no coloque en riesgo la vida y salud del consumidor), garantizando la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos.

Internacionalmente, se encuentra regulado en distintos tratados con jerarquía constitucional: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XI); Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25.1); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 11 y 12), Convención de los Derechos del Niño (arts. 24.1; 24.2 inc. c; 27.2; 27.3); Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad (art. 28); Convención Internacional sobre Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial (art. 5, inc e ap iv); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 12.2). Por su parte, el Protocolo de San Salvador, que no tiene jerarquía constitucional, pero si superior a las leyes, lo regula en su art. 12.

Asimismo, se encuentra el *Codex Alimentarius*,<sup>15</sup> éste es un compendio de normas alimentarias, directrices y códigos de prácticas concertados internacionalmente, creada por la Comisión del *Codex Alimentarius*, organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Si bien son de adopción voluntaria, la mayoría de los países la han incorporado, ya que su objetivo es proteger la salud de los consumidores y garantizar prácticas leales en el comercio alimentario.<sup>16</sup>

A nivel nacional, a mediados del siglo XIX y XX, surgieron las primeras reglamentaciones y códigos específicos de la materia.<sup>17</sup> Esta se caracterizó, en un primer momento, por ser de corte higiénico-sanitario, entre ellas está, el Código Bromatológico de la Provincia de Santa Fe (Ley N°2998 modificada por Ley N° 6248), el cual establece, en términos generales, los requisitos de elaboración, inspección y rotulación de alimentos, siendo el primer Código relativo a la materia.

---

<sup>11</sup> GAUTERO, María Emilia. “Evolución de la legislación alimentaria vigente y su integración con los derechos de los consumidores y usuarios”. EIDial DC1EFD. Publicado 08/05/2015.

<sup>12</sup> RECUERDA GIRELA, Miguel Ángel (Director). *Tratado de Derecho Alimentario*. Navarra, España: Thomson-Reuters Aranzadi; 2010.

<sup>13</sup> Tales como la higiene, contaminación (física, química, biológica, ambiental), la idoneidad de los procesos (producción, industrialización, ionización, biotecnología genética, manipulación, conservación, transporte, sistemas de envasado, sistemas de venta).

<sup>14</sup> ALBANESE, Susana. *El alcance de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el plano de las Observaciones Generales*. Editorial EDIAR. Buenos Aires, 2013. p. 212

<sup>15</sup> Normas oficiales que componen el CODEX ALIMENTARIUS <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/standards/list-of-standards/en/> consultado 18/03/2017

<sup>16</sup> [http://www.anmat.gov.ar/portafolio\\_educativo/Capitulo2.asp](http://www.anmat.gov.ar/portafolio_educativo/Capitulo2.asp) consultado 18/03/2017

<sup>17</sup> GAUTERO, Op. Cit.

Ello dio pie a la sanción del Código Alimentario Argentino<sup>18</sup> en el año 1969 (Ley N°18.284), el mismo constituye la base del Derecho Alimentario Argentino de alcance nacional; está compuesto por 22 capítulos de los cuales 7 se refiere a cuestiones generales como requisitos para el establecimiento de fábricas y comercios, los utensillos, materiales y envases en contacto con los alimentos, la metodología analítica y la rotulación y publicidad de alimentos mientras que, los quince restantes, desarrollan temas específicos de cada uno de los grupos de alimentos. Reglamentada por el Decreto N° 2126/71, en el que se establecen determinados conceptos, requisitos y procedimientos complementarios.

Como expresé anteriormente, alimentarse es una de las necesidades básicas de las personas por ser su fuente de nutrición y energía para poder desarrollarse plenamente. Y hacerlo de forma segura es fundamental para proteger la salud de los consumidores.

Es por ello que esta rama del derecho posee una estrecha relación con el Derecho de los Consumidores (y Ambiental), teniendo como principal finalidad garantizar la disponibilidad, el acceso al consumo (sostenible), y la seguridad alimentaria, entendiéndose por tales a *“...cuando todas las personas tienen acceso físico 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”*.<sup>19</sup>

En este orden de ideas, La Constitución Nacional en su art. 42 establece:

*“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno...”*

Asimismo, la Ley de Defensa del Consumidor (Ley N° 24.240), establece planes educativos para el consumo (art. 60, 61), y en relación a los alimentos, determina la obligación de otorgar información (art. 4) con el objeto de prevenir riesgos, ayudarlos a evaluar alternativas y emplear recursos eficientes, incluyendo contenidos de sanidad, nutrición y prevención de enfermedades transmitidas por alimentos, adulteración de alimentos, rotulado de los productos alimenticios, legislación pertinente, entre otros. En definitiva, lo que se busca es educar a los consumidores de alimentos y así proteger su salud.<sup>20</sup>

En este contexto, la legislación vigente tiene por objeto tres ejes fundamentales: ambiente, alimentos y consumo; brindando un enfoque preventivo, nutricional y protectorio de los derechos de los consumidores y usuarios. Esto quiere decir que, por un lado, los fabricantes, distribuidores o cualquiera de los que participan en la provisión de alimentos deben adoptar las medidas apropiadas para que lleguen en óptimas condiciones a ser consumidas; esto quiere decir, que deben velar por su cuidado de forma tal que no pierda su inocuidad debido a una manipulación, adulteración o almacenamiento inadecuado<sup>21</sup>; por el otro, los consumidores deben conocer cómo se producen, elaboran y comercializan los alimentos, e indicar toda información relevante de forma comprensible para el consumidor, de forma tal que pueda elegir los productos, de forma fundada, para adecuarlo a su dieta.<sup>22</sup>

Todo esto es de vital importancia, ya que los alimentos son de consumo habitual y masivo, que está sujeto a riesgos teniendo una relación directa con la vida y salud de los consumidores. Es por ello que es el Estado quien debe formular y mejorar las medidas de seguridad alimentaria, entre las que se encuentra, los criterios de seguridad, las normas alimentarias, requisitos nutricionales y los mecanismos efectivos de vigilancia, inspección y evaluación.<sup>23</sup> Asimismo, asegurar

---

<sup>18</sup> Código Alimentario Argentino (CAA): [http://www.anmat.gov.ar/alimentos/normativas\\_alimentos\\_caa.asp](http://www.anmat.gov.ar/alimentos/normativas_alimentos_caa.asp) consultado 27/2/2017.

<sup>19</sup> Plan de Acción que se suscribió en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la FAO (13-17 de Noviembre de 1996 en Roma, Italia).

<sup>20</sup> GAUTERO, Op. Cit.

<sup>21</sup> Resolución 70/186... Op. Cit

<sup>22</sup> GAUTERO, Op. Cit..

<sup>23</sup> DIRECTRICES PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR. Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo. NACIONES UNIDAS, Nueva York y Ginebra 2016. en [http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditceplpmisc2016d1\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditceplpmisc2016d1_es.pdf) consultado 18/03/2017. En nuestro país, la autoridad Máxima de control e inspección de alimentos es el INAL, el mismo se encarga de Registrar, Inscribir, Autorizar, Certificar y Fiscalizar, los alimentos que están bajo su competencia. Registra y fiscaliza el cumplimiento de las normas de sanidad y calidad por parte de aquellas personas (físicas o jurídicas) que intervienen en el

mecanismos que permita a los consumidores exigir su cumplimiento (Derecho de acceso a la justicia), ya sea a través de órganos administrativos o judiciales.

## 2. ¿Quiénes son las personas con necesidades alimentarias especiales? ¿Por qué son hipervulnerables?

Hay personas que tienen una alimentación específica en razón de su cultura o religión (v. gr. prohibición de ingesta de cerdo y jabalí para los judíos). Sin embargo, se debe entender por tal a aquellas personas que padecen problemas fisiológicos y que, por cuestiones transitorias o permanentes, requieran de una dieta particular (alimentos dietéticos) o especial en relación a sus necesidades (alimentos para regímenes especiales) para desarrollar una adecuada calidad de vida.

El art. 1339 del CAA, define como “alimento dietético” o “alimento para regímenes especiales” a aquellos envasados y preparados especialmente que se diferencian de los restantes alimentos por su composición y/o modificaciones físicas, químicas, biológicas o de otra índole resultantes en su proceso de fabricación o de adición, sustracción o sustitución de determinadas sustancias y componentes. Es decir, son aquellas que están destinadas a “...satisfacer necesidades particulares de nutrición y alimentación de determinados grupos poblacionales.”

Dicho artículo hace una clasificación de los alimentos para que, las personas que requieran de una alimentación específica, puedan identificarlo, fundamental para cumplimentar lo dispuesto en el art. 4 LDC y 1100 del CCCN.

Ahora bien, cabe preguntarse lo siguiente: ¿Por qué son considerados hipervulnerables?

Es conocida la vulnerabilidad estructural del consumidor; es decir que, por el solo hecho de ser consumidor, es considerado la parte débil, el vulnerable. Esta debilidad se puede traslucir desde un plano *material*, el proveedor tiene un patrimonio mayor respecto del consumidor para acceder a medios y recursos (v. gr. mayor asesoramiento en los servicios que necesite) provocando que sus decisiones sean “intuitivas”; *psicológico*, referido a esa presión constante que tiene el consumidor ante ofertas, promociones, publicidades, etc. que trae aparejado una alteración en su capacidad de raciocinio de forma tal, que no pueda evaluar adecuadamente los riesgos y beneficios de una compra; y por último *cognoscente*, es decir el “poder de conocimiento” que posee el proveedor, implicando lo técnico (característica, información, etc. que sólo sabe quién lo fabrica, distribuye o vende) y lo cívico (mayor conocimiento por parte del proveedor en relación a los derechos que le asiste).<sup>24</sup>

Sentado lo expuesto, en ocasiones el consumidor se encuentra afligido a una doble vulnerabilidad, y eso es a lo que llamo “consumidor hipervulnerable”. Ello se debe a factores físicos, económicos, sociales y/o políticos, en base a ello es que el mercado los coloca en esa situación de indefensión, reduciéndole las posibilidades de acceso al consumo, haciendo un trato desigual con el resto.

Este concepto de hipervulnerabilidad, debe ser flexible, es decir, no debe ser entendido como una condición permanente y categórica, sino que esta caracterización puede alterarse o modificarse.<sup>25</sup>

Por ende, pueden ser muchas las características que colocan a una persona en una situación de hipervulnerabilidad, entre estas se colocan las personas con necesidades alimentarias especiales, porque se le agrava la condición de consumidor con el padecimiento de una patología que hace requerir de una dieta específica para tener una adecuada calidad de vida. Es decir, está conformada por aquellas personas que, como afirma el art. 1339 del CAA, presenten “... *estados fisiológicos particulares...*”, ya que estas personas tienen limitaciones para satisfacer sus necesidades fundamentales. Esas limitaciones pueden derivar, por ejemplo, de personas con

---

aprovisionamiento, producción, elaboración, fraccionamiento, importación, exportación, depósito y comercialización de productos alimenticios; teniendo a su cargo la evaluación del riesgo de los productos bajo su control y adoptar las medidas que resulten necesarias a fin de proteger la salud de la población. [http://sipan.inta.gob.ar/productos/ssd/vc/add/Manuales/Resu\\_INAL.pdf](http://sipan.inta.gob.ar/productos/ssd/vc/add/Manuales/Resu_INAL.pdf) Consultado 05/08/2017.

<sup>24</sup> RUSCONI, Dante D. *Manual de Derecho del Consumidor*. 1era edición. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2009. Pp. 10 a 18.

<sup>25</sup> Luna, Florencia. “Vulnerabilidad: la metáfora de las capas”. Fuente: SJA 1/10/2008 – ja 2008-IV-1116. Lexis N° 0003/014059 ó 0003/014068.

celiaquía, ya que no es fácil obtener productos libres de gluten o sin TACC.<sup>26</sup> Pero como expresé con anterioridad, la hipervulnerabilidad es un concepto flexible, quiere decir que esto puede empeorar (o no) por otras circunstancias, por ejemplo en los pueblos del interior del país, donde quizás no se transportan los productos requeridos; o la persona que se encuentra en situación de pobreza o marginación, ya que estos alimentos tienen un costo por encima del promedio; etc.

Por lo expuesto, es fundamental otorgarle una mayor protección a esta categoría de personas y de esta forma poder defender sus derechos que son indispensables para su Salud y que hacen a la dignidad humana, equidad e igualdad en nuestra sociedad.

### **3. Grupos de personas con necesidades alimentarias especiales**

De forma meramente enunciativa, se puede reconocer a los siguientes grupos de personas con necesidades alimentarias especiales:

#### **A. Diabéticos**

Según la OMS (Organización Mundial de la Salud), la diabetes es una enfermedad crónica que surge cuando el páncreas no produce insulina (o lo hace en forma insuficiente), conocida como la diabetes tipo 1, o no utiliza eficazmente la insulina que produce, conocida como la diabetes tipo 2.<sup>27</sup> Este tipo de consumidores requieren alimentos sin o reducidos en azúcares e hidratos de carbono para mantener su nivel de azúcar en sangre estable.

A nivel nacional se dictó en el año 1989 la Ley n° 23.753 de divulgación de la problemática derivada de la enfermedad diabética y sus complicaciones. La misma regula que la autoridad de aplicación (Ministerio de Salud de la Nación) debe disponer del dictado de las medidas necesarias para informar sobre la enfermedad y sus complicaciones, garantizar la producción, distribución y dispensación de los medicamentos e insumos para su autocontrol a todos los pacientes con diabetes. En el año 2013 se sancionó la Ley N° 26.914, que modifica la anterior, incluyendo en la cobertura los avances farmacológicos y tecnológicos, además, otorgar una cobertura total y en las cantidades necesarias según las prescripciones médicas, siendo acreditada dicha enfermedad por un médico de una institución Pública. Sin embargo, la misma no se expidió en relación a la alimentación o educación de la misma.

Por su parte, la mayoría de las provincias han legislado sobre dicha patología,<sup>28</sup> teniendo en común la creación de programas y cursos de educación para tener un mayor conocimiento sobre la diabetes y como sobrellevarlo.

#### **B. Celíacos**

La celiacía es una enfermedad que consiste en intolerancia a las proteínas del gluten (gliadinas, secalinas, hordeínas y, posiblemente aveninas) que cursa con una atrofia severa de la mucosa del intestino delgado superior. Esto produce un defecto de utilización de nutrientes (principios inmediatos, sales y vitaminas) a nivel del tracto digestivo. Esta intolerancia es de carácter permanente y requiere de una dieta estricta sin gluten para mantener la mucosa intestinal normal.<sup>29</sup>

A nivel nacional se dictó la Ley N° 26.588, el cual declara de interés nacional la atención médica, la investigación clínica y epidemiológica, la capacitación profesional en la detección temprana, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad celíaca. Por su parte, es deber del

---

<sup>26</sup> El art. 1383 CAA establece: “Estos productos se rotularán con la denominación del producto que se trate seguido de la indicación ‘libre de gluten’ debiendo incluir además la leyenda ‘Sin TACC’...” Dichas siglas significan “Sin trigo, avena, cebada y centeno”. Es obligatorio el rotulado del símbolo específico que se detalla en el art. 1383 bis del CAA.

<sup>27</sup> Definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Disponible en: [http://www.who.int/topics/diabetes\\_mellitus/es/](http://www.who.int/topics/diabetes_mellitus/es/) Consultado el 20/02/2017.

<sup>28</sup> Para más información: Buenos Aires, Ley N° 11.620 de pacientes diabéticos en la Provincia de Buenos Aires. Catamarca, Ley N° 5127 sobre la detección de la enfermedad. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley N° 337, de adhesión a la Ley Nacional y la Ley N° 1.906 de prevención de enfermedades cardiovasculares, obesidad y diabetes. Chaco, Ley N° 3319 de interés provincial contra la lucha de la diabetes. Corrientes, Ley N° 4362 de interés provincial contra la lucha de la diabetes. Entre Ríos, Ley N° 10401 de asistencia al diabético y de creación del programa provincial de diabetes. La Pampa, Ley N° 1245 de adhesión a la ley Nacional, control de diabetes, Salud Pública y Derecho Laboral. Mendoza, Ley N° 8903 declara el 14 de noviembre día provincial de la Diabetes. San Juan, Ley N° 6785 de prevención de diabetes. San Luis, Ley N° 73 de adhesión a la Ley Nacional, y Ley N° 5231 de creación de centros de diabetes. Tierra del Fuego, Ley N° 450 de adhesión a la Ley Nacional, y Ley n° 489 de lucha contra la diabetes.

<sup>29</sup> POLANCO ALLUÉ, Isabel y RIBES KONINCKX, Carmen. “Enfermedad celíaca”. Disponible online: <https://www.aeped.es/sites/default/files/documentos/celiacua.pdf> (consultado 05/03/2017).

Ministerio de Salud de la Nación (Autoridad de aplicación), establecer la cantidad de TACC que contengan los productos alimenticios y los medicamentos para poder clasificarlos libre de gluten o con contenido de gluten. Está reglamentada por el Decreto N° 528/2011 que establecía las formas de rotulación, la entidad facultada (INAL) para determinar las cantidades de harinas y premezclas que deben consumir los celíacos, y que las obras sociales y prepagas cubrirán el 70% de la diferencia del costo de las harinas y premezclas libres de gluten respecto de aquellas que poseen gluten. Sin embargo, esto último tuvo un retroceso legislativo con la Resolución 504/2014, ya que la misma estipula un monto fijo de \$275 (que se actualizará periódicamente) en concepto de cobertura de harinas y premezclas libre de gluten, siendo claramente insuficiente para cumplir con el espíritu de la norma que es garantizar la completa protección al celíaco.

Por su parte, la mayoría de las provincias legislaron sobre la materia,<sup>30</sup> teniendo como punto en común el interés sobre el estudio, prevención, tratamiento e investigaciones relacionadas a la patología. Se puede destacar la Ley N° 6.828 de Chaco, y la Ley N° 7.141 de San Juan que otorga un beneficio impositivo a las empresas e industrias que fabriquen alimentos aptos para celíacos.

### C. Hipertensos

La hipertensión, o presión arterial alta, es un trastorno en el que los vasos sanguíneos tienen una tensión persistentemente alta, lo que puede dañarlos. Cuanta más alta es la tensión, más esfuerzo tiene que realizar el corazón para bombear. Para su control es necesario adoptar una dieta saludable que va acompañada no sólo de la reducción de sal, sino de ejercicio y evitar el consumo de tabaco y alcohol.<sup>31</sup>

En el ámbito nacional se dictó, en el año 2013, la Ley n° 26.905, en el que se fija “...los valores máximos de sodio que deberán alcanzar los grupos alimentarios...” teniendo por objeto promocionar “...hábitos saludables y prioritariamente reducir el consumo de sodio en la población...”. En tanto que, a nivel provincial,<sup>32</sup> lo legislado refiere principalmente a la estimulación en los “establecimientos gastronómicos” a ofrecer platos sin sal o reducido en contenido de sodio.

### D. Obesos

Es definida como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. Es por ello que requieren de alimentos dietéticos (acompañado de otras acciones, v. gr. Actividad física) para tener una vida plena.<sup>33</sup>

La obesidad no tiene una Ley especial que la regule, pero se encuentra dentro de la Ley N° 26.396 que declara el interés nacional sobre la prevención y control de los trastornos alimentarios, incorporando en su art. 2 a la obesidad. Asimismo, se dictó la Resolución 742/09 del Ministerio de

---

<sup>30</sup> Para más información: Buenos Aires: Ley N° 10.499 declara de interés provincial el estudio, prevención, tratamiento e investigaciones relacionadas con la enfermedad celíaca. Catamarca: Ley N° 5.104 de detección precoz y tratamiento de la enfermedad celíaca en establecimientos Sanitarios. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley N° 3.373 de enfermedad celíaca. Chaco: Ley N° 6.828 de tratamiento y prevención de enfermedad celíaca. Córdoba: Ley N° 9.142 de relación del programa provincial de asistencia y apoyo al paciente celíaco y portadores de intolerancias alimenticias permanentes. Corrientes: Ley N° 5.596 Declara de interés provincial sobre el estudio, prevención y diagnóstico, tratamiento e investigación para la enfermedad celíaca. La Pampa: Ley N° 2.620 de adhesión a la ley nacional N° 26.588. Mendoza: Ley N° 5.243 se declara el interés provincial sobre la prevención y tratamiento de la enfermedad celíaca. Río Negro: Ley N° 4.784 de adhesión a la Ley Nacional n° 26.588. Declara de interés nacional la atención médica, la investigación clínica y epidemiológica, la capacitación, diagnóstico y tratamiento de la enfermedad celíaca. Salta: Ley N° 7.155 de enfermedad celíaca. San Juan: Ley N° 8.178 de adhesión a la Ley Nacional n° 26588. Ley N° 8081 de obligación del gobierno de garantizar oferta adecuada de alimentos para celíacos. Ley N° 7141 de enfermedad celíaca. Santa Cruz: Ley N° 3.085 de asistencia al celíaco. Santa Fe: Ley N° 10.112 que declara de interés provincial el estudio, prevención, tratamiento e investigación relacionada con la enfermedad celíaca. Ley N° 13190 de adhesión a la Ley Nacional n° 26588. Santiago del Estero: Ley N° 6.518 que declara de interés provincial el estudio, investigación y tratamiento de la enfermedad celíaca. Tierra del Fuego: Ley N° 793 de programa de Asistencia al celíaco.

<sup>31</sup> Definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS). <http://www.who.int/features/qa/82/es/> consultado 18/03/2017

<sup>32</sup> Para más información: Buenos Aires: Ley N° 14.349 dispone la obligatoriedad de colocar, cuando sea necesario, en el menú la leyenda “Consumo excesivo de sal es perjudicial para la salud”. Catamarca: Ley N° 5.360 establece la obligatoriedad de que los establecimientos que provean alimentos deben ofrecer platos sin sal o bajo contenido de sodio. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley N° 4407/2012 en su artículo primero establece la obligatoriedad de poner a disposición de los consumidores, Sal modificada libre de sodio como opción a la sal tradicional. Neuquén: Ley N° 2.858 se limita la oferta de Sal – cloruro de sodio – en todo tipo de establecimiento gastronómico público o privado. Santa Cruz: Ley N° 3.337 de promoción de reducción de consumo de sodio en el ámbito de la Provincia.

<sup>33</sup> Definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS). <http://www.who.int/topics/obesity/es/> consultado 19/03/2017.

Salud en el cual se incorpora al Programa Médico Obligatorio (PMO) prestaciones básicas para la cobertura de la obesidad en pacientes.

A nivel provincial lo legislado refiere,<sup>34</sup> en términos generales, a brindarle una especial importancia a la lucha contra la obesidad.

En definitiva, se ha legislado en relación a la diabetes, celiaquía, hipertensión y obesidad; sin embargo, es necesaria nuevas normas o reformas de las existentes que sean superadoras, en el sentido que adopten políticas (directas o indirectas) en beneficio de esta categoría de consumidores, v. gr. Beneficios impositivos a las empresas o industrias que fabriquen estos alimentos, programas educativos para los consumidores, garantía de acceso de alimentos, entre otras.

#### **4. Disponibilidad y accesibilidad al consumo de alimentos**

Un tercio de los alimentos producidos mundialmente se pierde o desperdicia,<sup>35</sup> sin embargo, uno de cada ocho habitantes del mundo padece hambre. Puntualmente, en Argentina, se desperdician 44 millones de kg. de alimentos por día, mientras que con 2 millones de kg por día se podría atender las necesidades nutricionales insatisfechas.<sup>36</sup> Por su parte, la OMS, organismo autónomo de las Naciones Unidas de la que Argentina forma parte, tiene el mandato específico de proteger y promover la salud pública, reconociendo que el acceso a suficientes alimentos, nutritivos e inocuos, es un derecho de todo individuo.<sup>37</sup>

Por lo expuesto, cabe preguntarse: ¿Cómo se hace efectivo este Derecho? es necesario asegurarse la *disponibilidad* y *accesibilidad* de los alimentos.<sup>38</sup> Por *disponibilidad* se refiere a la cantidad y calidad de alimentos, debiendo ser suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas. En tanto que por *accesibilidad* se refiere, por un lado a las circunstancias económicas, es decir, a los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de alimentos necesarios para el régimen que requiera; por otro lado, a cuestiones físicas, es decir, el acceso a la alimentación a todo grupo de personas (en este caso, a las personas con necesidades alimentarias especiales).

Es el Estado (a través de la autoridad de aplicación pertinente), quien debe asegurar que estas personas puedan acceder al consumo, y así gozar de buena salud y una calidad de vida digna, tal como propugna los Tratados de Derechos Humanos, Constitución Nacional y la Ley de Defensa del Consumidor.

En definitiva, es necesaria no solo la creación de programas socioculturales sobre la alimentación, nutrición y su correlación con la salud, sino también es indispensable adoptar políticas a favor del consumidor que protejan el derecho a la alimentación sin importar la situación

---

<sup>34</sup> Para más información: Catamarca: Ley N° 5.200 de incorporación de la obesidad como enfermedad en el sistema Público y Privado de Salud de la Provincia. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ley N° 1906 de prevención de enfermedades cardiovasculares, obesidad y diabetes. Ley N° 4.432 de fomentación de hábitos saludables de alimentación y la prevención de la obesidad de niños, niña y adolescentes. Chaco: Ley N° 6.031 de Programa integral provincial para la asistencia a la obesidad. Mendoza: Ley N° 7.798 de la creación del programa provincial de obesidad mórbida destinado a niños, adolescentes y adultos. Misiones: Se sancionó la Ley XVII (nro. 57) de declaración de interés provincial la lucha contra la obesidad. Rio Negro: Ley N° 4.233 asignación de carácter de Política Pública a la prevención, diagnóstico y tratamiento de obesidad.

<sup>35</sup> La FAO diferencia pérdida de alimentos con desperdicio, la primera se refiere a deficiencias en los procesos productivos en las primeras etapas del ciclo de la vida del alimento (producción agropecuaria, separación de cultivos, post-cosecha, etc.), en tanto que el segundo se produce en el final de la cadena de suministro, en la comercialización (distribución, envasado, supermercados, etc.) y consumo (hogares, restaurantes, hoteles, etc.). Para más información: FAO. 2012. Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo – Alcance, causas y prevención. Roma. <http://www.fao.org/3/a-i2697s.pdf>. Consultado 30/01/2018.

<sup>36</sup> VALLS, Mariana. “¿Cuánto ambiente desperdiciamos para producir alimentos que no se consumen? ¿Es realmente necesario duplicar la producción de alimentos para satisfacer las necesidades de nuestra población creciente? Parte I: La magnitud y multidimensión del problema que enfrentamos”. En EIDial DC23CA. Publicado 9/5/2017.

<sup>37</sup> NUÑEZ SANTIAGO, Beatriz. “La Salud en relación con los alimentos. Desde la cooperación científico-técnica internacional Desde el orden nacional”. En *Salud, Derecho y Equidad*. Dirigido por Gladys Mackinson y coordinado por Alicia Farinati. Editorial Ad-Hoc. Buenos Aires. 2001. pp. 285-286

<sup>38</sup> BALARDINI, Lorena y ROYO, Laura. “Indicadores para medir la satisfacción del derecho a la alimentación. Una mirada desde las potencialidades de esta herramienta metodológica” En *Respuestas estatales en torno a la alimentación y al cuidado : los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina*. Laura Pautassi y Carla Zibecchi (compiladoras) Buenos Aires: Instituto Ambrosio Lucas Gioja. ISBN: 978-987-28100-0-9.

física o socioeconómica en la que se encuentre, de acuerdo a los principios de igualdad y no discriminación. Además, es fundamental la sanción de una ley marco que lo regule y cooperación internacional,<sup>39</sup> de forma tal que se pueda garantizar la exigibilidad de estos derechos y así pueda, cada Estado, satisfacer el Derecho Humano a una correcta alimentación.

##### **5. Derecho a la Información. Publicidad y rotulación de alimentos**

Es muy importante una correcta reglamentación y control de la publicidad de los alimentos,<sup>40</sup> sobre todo aquellos que tienen regímenes nutricionales específicos, alimentos especiales para regímenes dietéticos y los grupos hipervulnerables (ej: ancianos, niños y niñas, etc.). La publicidad y la rotulación se debe entender como el “conector”<sup>41</sup> de la industria alimentaria con los consumidores, el cual debe informar sobre sus componentes y características fundamentales.

Sin embargo, la información y la publicidad tienen sus diferencias, en tanto el primero se refiere a la obligación de los proveedores alimentarios de poner en conocimiento las características de los mismos (condiciones de uso y consumo, fecha de vencimiento, *packaging*, peligrosidad, personas a las que esta destinada, etc.), mientras que la segunda, es un instrumento de persuasión al consumidor, que tiene por objeto influir en la decisión de contratar.<sup>42</sup>

Ante lo expuesto, es indispensable que se prime por el principio de veracidad y de información para que existan buenas prácticas comerciales; el mismo debe consistir en, la transparencia de la información brindada, trato justo de los consumidores y suministrar y garantizar la información lo más clara y sencilla posible para que los consumidores puedan tomar decisiones fundadas e independientes en base a su régimen especial (Derecho libertad de elección).

Es vital luchar contra los productos falsificados, de etiquetado engañoso y de baja calidad que suponen una amenaza para la salud y la seguridad de los consumidores y para el medio ambiente y reducen también la confianza del consumidor en el mercado.<sup>43</sup>

A través de un correcto uso del derecho a la información se podrían evitar muchos accidentes causados por la falta de información adecuada, especialmente para las personas con necesidades alimentarias especiales; asimismo, el Estado y los organismos determinados por el Código Alimentario son quienes deben evitar que se deforme y se vulnere los derechos que tiene el consumidor de acceder a un conocimiento veraz, detallado, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los alimentos a los que accede. Por lo tanto, la protección del derecho de los consumidores a una información adecuada y veraz contribuyen a dar una mayor transparencia a las leyes que regulan el mercado de productos alimenticios, jerarquizando al ciudadano consumidor.<sup>44</sup>

El Derecho de los Consumidores se debe incorporar como rutina en cada una de las relaciones de consumo, en la que se respete el derecho de la información por ambas partes. En este sentido, en el Derecho Comparado, existe lo que se denomina “semáforo nutricional”, a verbigracia podemos citar el Reglamento N° 14.413 de “Rotulado de Productos Alimenticios Procesados, Envasados y Empaquetados” de Ecuador, En Bolivia con la Ley de Promoción de Alimentación Saludable; En Reino Unido a partir del 2013, como complemento del Reglamento N° 1169/2011 (información para los consumidores), entre otros; en el cual, se debe agregar en el envase la palabra “Alto en...” (en color rojo) “medio en...” (en color amarillo) y “bajo en...” (en color verde), o solamente el color, de acuerdo a la legislación, seguido de azúcar, grasas o sodio, según corresponda.

Por su parte, Chile Sancionó a través de la Ley N° 20.606 un sistema similar, pero en lugar de ser un “semáforo” se coloca una especie de “advertencia” sobre los componentes de este

---

<sup>39</sup> Intercambio de información, promover programas de educación e información del consumidor, cooperación tanto para la aplicación de políticas de protección al consumidor como para mejorar las condiciones de los productos esenciales que se ofrecen a los consumidores. Extraído de “Directrices para la ...” Op. Cit.

<sup>40</sup> GHERSI, Carlos A. “De los alimentos a la industria alimenticia”. En *La responsabilidad de las empresas y la tutela del Consumidor de Alimentos*. Buenos Aires, Editorial Eudeba. Edición 1998. Pág. 12.

<sup>41</sup> GAUTERO, María Emilia. “Los rótulos y publicidad de los productos alimenticios: comunicadores y conectores de los Derechos de los consumidores y usuarios”. En *Revista Electrónica de Derechos de los Consumidores*. eDial DC1E9F. 03/06/2015.

<sup>42</sup> DIAS PALACIO, Eugenia. “La información y seguridad en el comercio de alimentos”. En *Tutela del Consumidor. Alimentos ¿Cómo defendernos de los alimentos defectuosos y dietéticos ineficientes?* Mendoza. Ediciones Jurídicas Cuyo. ISBN: 987-527-063-6. Edición 2002. p. 73.

<sup>43</sup> Resolución 70/186...Op. Cit.

<sup>44</sup> DIAS PALACIO, Op. Cit. p. 93.

producto. Que consiste en la colocación de “Exceso de sodio”, “... de azúcares”, “... de calorías”, “... de grasas saturadas”.

En Argentina, existe un proyecto de Ley S-3375/15 para acoger el sistema del semáforo nutricional, el cual reconoce en sus fundamentos que la alimentación saludable es un “*derecho fundamental para el bienestar de la población*” y que el Estado “*tiene un rol indelegable en la promoción y protección de este derecho*”. Se sostiene que esta ley atiende los Derechos de los consumidores (art. 42 de la CN, art. 4 –Derecho a la información- y art. 5 –Protección a la Salud e integridad de los Consumidores- LDC) ayudando a que puedan “...elegir mejor su alimentación y a conciencia de lo que verdaderamente ingiere.”

En su art. 1 dispone que se utilizará color rojo con símbolo de admiración si el alimento o bebida no alcohólica contiene los nutrientes grasa, sal y/o azúcar por sobre el corte establecido para su categoría, en tanto que color amarillo si tiene uno o dos de los dichos nutrientes que superan el corte; y verde para los que contenga por debajo o igual de los mencionados nutrientes según el punto de corte, que será determinado por el Ministerio de Salud de la Nación (art. 2).

La sanción de este tipo de normas sería un avance legislativo, ya que la rotulación es el primer contacto que tiene el consumidor respecto al alimento que desea adquirir. Sin embargo, el objeto de esta norma no debe ser categorizar un alimento como “bueno o malo”, sino que debe tener por objeto evitar confusiones y simplificar información para que los consumidores tomen conocimiento de sus componentes y de esta forma saber si es adecuado o no a su régimen.

Es una forma eficaz, sencilla y rápida de informar (art. 4 LDC), cumplimentando con el principio de veracidad (transparencia de los datos brindados), los elementos fundamentales que hacen a los alimentos, y a partir de allí proteger la salud de los consumidores (art. 5 LDC), evitando el consumo de alimentos inadecuados para su régimen.

## **6. A modo de Conclusión**

Luego de hacer un análisis pormenorizado de la doctrina y del plexo normativo existente en nuestro país, se puede concluir lo siguiente:

- Las personas con necesidades alimentarias especiales son sujetos hipervulnerables que requiere una especial protección y para ello hay que tener como punto de partida el Derecho de los Consumidores y su transversalidad con el Derecho Alimentario y Derechos Humanos.
- Las personas con necesidades alimentarias especiales son aquellas que, por problemas fisiológicos, requieran de alimentos dietéticos o para regímenes especiales. De forma enunciativa podemos reconocer como tales a los diabéticos, celíacos, hipertensos y obesos.
- Es fundamental otorgarle una mayor protección a esta categoría de consumidores y, de esta forma, poder defender sus derechos que hacen a la dignidad humana, la equidad y la igualdad.
- Se ha legislado en relación a la diabetes, celiaquía, hipertensión y obesidad, sin embargo, es necesaria nuevas normas o reformas de las existentes, que sean superadora en el sentido que adopten políticas (directas o indirectas) en beneficio de esta categoría de consumidores, v. gr. Beneficios impositivos a las empresas o industrias que fabriquen estos alimentos aptos para esta categoría de consumidores, programas educativos sobre la alimentación y nutrición, garantía de acceso de alimentos, entre otras.
- Es a través del consumo donde se satisfacen las necesidades fundamentales de todo ser humano (Derecho a la alimentación, salud y vida), especialmente a través de una alimentación saludable se logra un pleno desarrollo, aprender y trabajar mejor, mejorar la calidad de vida, protegerse de enfermedades, etc.
- Es necesario que el Estado asegure la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos para que esta categoría de personas puedan acceder al consumo, tengan salud y una calidad de vida digna, tal como lo propugna los Tratados Internacionales de Derechos Humanos de los que Argentina es parte, Constitución Nacional y la Ley de Defensa del Consumidor.
- La publicidad y la rotulación de alimentos es el primer contacto que el consumidor tiene con la industria alimentaria. Siendo muy importante la sanción del proyecto de ley de “semáforo nutricional”, ya que el mismo permitiría de forma rápida y eficaz informar sobre los componentes esenciales del alimento en cuestión, cumplimentando con el Derecho a la información, el principio de veracidad y la protección de la Salud del Consumidor.