

Honorables Magistrados

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA (Reparto)

E.

S.

D.

**REF.:** Acción popular de la **CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES - RED PAPAZ** contra la **NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**; la **NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, el **INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA**, la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO - SIC**, la **AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN - ANTV**, **GASEOSAS POSADA TOBÓN S.A.**, y **ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A**



Yo, **CAROLINA PIÑEROS OSPINA**, mayor de edad, vecina de esta ciudad, identificada con cédula de ciudadanía número 39.694.233 de Bogotá D.C., en mi calidad de directora ejecutiva y representante legal de la **CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES - RED PAPAZ**, entidad sin ánimo de lucro, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con NIT. 830.130.422-3, promuevo acción popular contra la **NACIÓN - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - DAPRE** con oficina principal en la ciudad de Bogotá D.C., representado legalmente por la Directora encargada, señora **MARÍA PAULA CORREA FERNÁNDEZ**, identificada con cédula de ciudadanía número 52.864.988; la **NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL - MINSALUD**, con oficina principal en la ciudad de Bogotá D.C., representada legalmente por el Ministro de Salud y Protección Social, señor **JUAN PABLO EUSEBIO URIBE RESTREPO** identificado con cédula de ciudadanía número 80.407.312, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1514 de 7 de agosto de 2018; el **INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA**, establecimiento público de carácter científico y tecnológico, descentralizado del orden nacional, adscrito a **MINSALUD**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.2.1.2. del Decreto 780 de 2016, con oficina principal en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con NIT. 830.000.167-2, representado legalmente por su Director General, señor **JULIO CESAR ALDANA BULA** identificado con cédula de ciudadanía número 15.043.679, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1878 de 4 de octubre de 2018; la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO - SIC**, entidad descentralizada del orden nacional, adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.2.1.2 del Decreto 1074 de 2015, con oficina principal en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con NIT. 800.176.089-2, representada legalmente por el Superintendente de Industria y Comercio, señor **ANDRÉS BERNARDO BARRETO GONZÁLEZ** identificado con cédula de ciudadanía número 80.084.321, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1806 de 20 de septiembre de 2018; la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES - CRC**, unidad administrativa especial, del orden nacional, con independencia administrativa, técnica, patrimonial, presupuestal, y con personería jurídica, que forma parte del Sector administrativo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, conforme fue modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, y sucesora de la **AUTORIDAD NACIONAL DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISIÓN - ANTV**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la Ley 1978 de 2019, representada

legalmente por su Directora, señora **ZOILA CONSUELO VARGAS MESA** identificada con cédula de ciudadanía número 46.360.403; **GASEOSAS POSADA TOBÓN S.A. - POSTOBÓN**, sociedad comercial, domiciliada en Medellín identificada con NIT. 890.903.939-5, representada por el señor, **MIGUEL FERNANDO ESCOBAR PENAGOS** identificado con cédula de ciudadanía número 70.566.823; y **ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A. - ALPINA** sociedad comercial, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con NIT. 860.025.900-2, representada por el señor, **ERNESTO FAJARDO PINTO** identificado con cédula de ciudadanía número 79.158.065; con el propósito de que se amparen los derechos constitucionales de los consumidores, y los derechos a la salubridad, a la información y a la moralidad públicas, con fundamento en los siguientes hechos y omisiones:

## I. HECHOS Y OMISIONES

La presente acción está dirigida a proteger los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes (**NNA**) frente a actuales daños y a una de las más graves amenazas a su salud y a su calidad de vida, cual es el acelerado incremento de la obesidad y el sobrepeso en esta población. Este problema de salud pública es especialmente peligroso, porque los **NNA** que tienen obesidad y sobrepeso tienen mayores probabilidades de padecer enfermedades crónicas no transmisibles en la edad adulta.

Esta actuación se inicia como resultado de la imposibilidad que ha encontrado **RED PAPA** para que las autoridades administrativas hagan efectivos los derechos de **NNA** y de sus padres, madres, cuidadores y educadores a: (i) obtener información clara, veraz, comprensible y suficiente sobre qué productos comestibles son altos en alguno de los ingredientes críticos, como el azúcar, el sodio y las grasas saturadas; (ii) no recibir publicidad engañosa de los productos comestibles, que induzcan a engaño o error acerca de las calidades de estos bienes, en particular acerca de su composición y su procedencia; y (iii) lograr que los procedimientos administrativos que buscan la garantía de los derechos de **NNA** se adelanten de forma prevalente.

Los hechos y omisiones que se exponen a continuación dan cuenta de una **violación actual y sistemática** de la salubridad pública, de los derechos colectivos de los consumidores, a la información y de la moralidad administrativa. Así mismo, ponen de presente una acción deliberada del Gobierno Nacional en asocio con la industria para impedir que se adopten medidas efectivas que contribuyan a proteger adecuadamente a **NNA** mediante la entrega de información veraz, imparcial y comprensible acerca de los productos comestibles ultraprocesados altos en azúcar, sodio o grasas saturadas, que les permita a ellos y a sus padres, madres, cuidadores y educadores tomar decisiones de consumo informadas:

### A. SOBRE LA TAREA DE RED PAPA EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

**PRIMERO.** - **RED PAPA**, es una entidad sin ánimo de lucro, que tiene como propósito superior abogar por la protección de los derechos de **NNA**, y fortalecer las capacidades de los adultos y los actores sociales para garantizar su efectivo cumplimiento. En el desarrollo de su objeto, **RED PAPA** ha desarrollado acciones para una efectiva protección de los derechos de **NNA**, mediante labores

focalizadas en asuntos de relevancia, basadas en evidencia científica y buenas prácticas probadas, lo que le ha permitido convertirse en un referente nacional e internacional.

**SEGUNDO.**– En 2005, **RED PAPA**Z comenzó a liderar la Mesa de Vida Sana, que es un espacio de articulación interinstitucional e intersectorial, que tiene como propósito promover entornos saludables para **NNA**. Inicialmente la Mesa de Vida Sana trabajó temas de conciencia sobre los riesgos del consumo de alcohol y cigarrillo en personas menores de dieciocho (18) años, además de explorar y promover estrategias para que **NNA** hicieran buen uso de su tiempo libre.

**TERCERO.**– Posteriormente, en el año 2010, la Mesa de Vida Sana amplió su objeto y comenzó a promover estilos de vida saludables, dentro de los cuales está la alimentación saludable.

**CUARTO.**– Para 2014, **RED PAPA**Z creó el *Kit PaPaz de Alimentación Sana* en desarrollo de una estrategia conjunta con el **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR**. Esta es una herramienta para que padres, madres y cuidadores enseñen a **NNA** a tomar mejores elecciones a la hora de comer, y así promover la cultura del autocuidado y la alimentación saludable desde la temprana edad, con el propósito de materializar el derecho fundamental y prevalente de los **NNA** a recibir una alimentación equilibrada consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política.

**QUINTO.**– En 2017, **RED PAPA**Z impulsó una petición denominada *Abramos la lonchera*<sup>1</sup> que tenía tres objetivos cardinales, a saber: (i) hacer manifiesta la preocupación de padres, madres y acudientes frente a la publicidad de comestibles dirigidos a **NNA** en la que se resalta que los productos son naturales, o que contienen fruta, fibra, vitaminas, o en la que se revelan imágenes que los asocian con algo saludable o ideal para **NNA**; (ii) advertir las diferencias entre las calidades que se resaltan en la publicidad de productos dirigidos a **NNA**, y, a lo que verdaderamente corresponden estos productos de acuerdo con los estándares de la Organización Panamericana de la Salud (**OPS**), esto es, si tienen exceso de azúcares libres, sodio o grasas; y (iii) reunir el apoyo de personas, con el propósito de solicitar a las autoridades competentes que iniciaran las actuaciones pertinentes contra empresas que producen y comercializan productos valiéndose de publicidad e información que no corresponde a la verdad, o que no induce a error o confusión a los consumidores, en particular a padres, madres, cuidadores y educadores que deben velar por el cuidado y la protección de **NNA**.

Esta petición recibió el apoyo de aproximadamente 36.000 personas<sup>2</sup> que manifestaron la necesidad de exigir control sobre la veracidad de la información que se encuentra disponible en la publicidad, presentación y etiquetados de los productos y bebidas ultraprocesadas dirigidas a **NNA**.

#### **B. DE LAS QUEJAS PRESENTADAS POR RED PAPA**Z ANTE LA SIC EN CONTRA DE POSTOBÓN Y DE ALPINA POR PUBLICIDAD ENGAÑOSA

<sup>1</sup> Red PaPaz (2017). Campaña “Abramos la lonchera”. Disponible en: <https://entretodos.redpapaz.org/es/movilizaciones/abramos-la-lonchera>

<sup>2</sup> *Ibid.* Nota 1. El apoyo siguió incrementando con posterioridad a la presentación de las quejas.

**SEXTO.**– El 21 de diciembre de 2017, **RED PAPAZ** presentó a la **SIC** sendas quejas por publicidad engañosa de los productos: (i) *Fruper* de **ALPINA**, y (ii) *Hit* de **POSTOBÓN**.

**6.1.** La queja presentada contra **POSTOBÓN**, se fundamenta en la divulgación de tres piezas publicitarias del producto *Hit*, un comercial de cuarenta (40) segundos, otro de veinte (20) segundos y una publicación por Facebook. Estas piezas publicitarias resaltan como cualidades del producto: (i) que es *la fruta de verdad*, lo que implica que es equivalente a la fruta, (ii) que es *lo mejor para la lonchera* de los **NNA**, y (iii) que *hace fuertes* a los **NNA**.<sup>3</sup> Sin embargo, la bebida *Hit* en sus sabores de frutas tropicales, mango, mora y naranja contiene una cantidad mínima de fruta que oscila entre el uno por ciento (1%) y el catorce por ciento (14%) en el mejor de los casos. Se trata de un producto ultraprocesado que contiene conservantes, estabilizantes, aditivos, acidulantes, por lo que resulta engañoso denominarlo *la fruta de verdad*. De otra parte, es un producto que tiene un valor nutricional mínimo, por lo que no puede decirse que sea *lo mejor para la lonchera*, y mucho menos que haga fuertes a los **NNA**.

Pero más grave aún, se trata de un producto que en todas sus presentaciones, contiene exceso de azúcar, comoquiera que superan alrededor de diez (10) veces los niveles recomendados en el Modelo de Perfil de Nutrientes de la **OPS**. Esta es una característica que no revela **POSTOBÓN** y que resulta esencial para el consumidor, comoquiera que el consumo habitual de productos altos en azúcar está fuertemente relacionado con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles como la obesidad.<sup>4</sup>

**6.2.** La queja presentada contra **ALPINA**, se fundamenta en la divulgación de un comercial de cuarenta y un (41) segundos de su producto *Fruper* en YouTube<sup>5</sup>, en el que se resalta que el referido producto es: (i) ideal para **NNA**, y (ii) contiene una serie de vitaminas y minerales denominados *Nutrimix* que contribuyen positivamente en la salud y crecimiento de los **NNA**. Dichas afirmaciones no corresponden a la realidad y en consecuencia conducen a engaño. Por una parte, *Fruper* es una bebida ultraprocesada que contiene conservantes, estabilizantes, aditivos, acidulantes y una mínima cantidad de fruta, en ningún caso supera el ocho por ciento (8%), su aporte nutricional es casi nulo, por lo que no puede sostenerse que sea ideal para **NNA**.<sup>6</sup> De otra parte, aun cuando la bebida contiene vitaminas C y B12, ácido fólico y zinc, y estas ayudan a mejorar el sistema inmunológico de los seres humanos, la cantidad de vitaminas reportadas en el contenido de esta bebida es muy pequeña para afirmar que contribuyen de manera positiva a las necesidades nutricionales del cuerpo humano,<sup>7</sup> por lo cual resulta engañoso afirmar que la bebida contribuya positivamente a la salud o al crecimiento de **NNA**.

<sup>3</sup> Lo anterior se detalla y prueba en la denuncia de la referencia.

<sup>4</sup> Organización Mundial de la Salud. (2016). Informe Mundial Sobre la Diabetes. Ginebra, Suiza.

<sup>5</sup> Alpina S.A. Nuevo Fruper con Nutrimix. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Bkl9vxYmamA> [Consultado el 2 de abril de 2018].

<sup>6</sup> Estas conclusiones se desarrollaron y probaron en la denuncia presentada con el radicado de la referencia.

<sup>7</sup> Como se encuentra consignado y probado en la denuncia de la referencia, a la pregunta ¿En los productos procesados y/o ultra procesados que porcentaje de vitaminas y minerales es significativo que ayuden a la alimentación y crecimiento de los niños, niñas y adolescentes?. La Doctora Adriana Zuleta respondió: <<En los productos procesados y/o ultra procesados el aporte de vitaminas y minerales no es significativo, puesto que la cantidad con la cual se enriquece es pequeña. La mejor fuente de vitaminas y minerales son las frutas y las verduras. Ejemplo de un aporte idóneo de Vitamina C, son 100 gramos de guayaba>>.

Pero en adición a los anteriores notorios engaños, la bebida *Fruper* en sus sabores de fresa, mango y mora contiene exceso de azúcar, toda vez que supera diez (10) veces el nivel recomendado por la **OPS**. Esta es una característica que no revela **ALPINA** y que resulta esencial para el consumidor, porque el consumo habitual de productos altos en azúcar está fuertemente relacionado con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles como la obesidad.<sup>8</sup> Esta advertencia cobra además especial relevancia en **NNA** que no diferencian la publicidad de la información<sup>9</sup>.

**SÉPTIMO.** - El 26 de febrero de 2018, **RED PAPA**Z presentó petición de información a la **SIC** en la que solicitó que se le informara acerca del estado de los trámites administrativos iniciados como resultado de las quejas formuladas, y sobre los términos en que estos asuntos son resueltos.<sup>10</sup>

**OCTAVO.** - El 2 de marzo de 2018, el Director de Alimentos y Bebidas del **INVIMA**, remitió comunicación a **RED PAPA**Z en la que informó que esa entidad ya había adelantado una actuación administrativa en contra de **POSTOBÓN** por la publicidad del producto *Hit* en la que se aplicaron las respectivas medidas sanitarias de seguridad consistentes es (sic) suspensión total de los servicios de publicidad del material de (sic) audiovisual y radial a nivel regional y nacional, debido a que lo expuesto en dichas campañas publicitarias contraventan lo establecido en el artículo 272 de la Ley 9 de 1979.

**NOVENO.** - El 12 de marzo de 2018, la **SIC** dio respuesta a la petición elevada por **RED PAPA**Z el 26 de febrero. Indicó que los asuntos se atienden según el orden de radicación respetando el derecho de turno, sin advertir el trámite prevalente que les correspondía de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 del Decreto 975 de 2014 y el numeral 7 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006. Así mismo, la **SIC** informó que se encontraba recabando las pruebas para adelantar la averiguación preliminar correspondiente.

**DÉCIMO.** - El 15 de marzo de 2018, **RED PAPA**Z presentó petición de información con el propósito de conocer las particularidades de la actuación administrativa adelantada por el **INVIMA**. Sin embargo, **RED PAPA**Z no recibió respuesta completa dentro del tiempo establecido en la Ley 1755 de 2015.

**UNDÉCIMO.** - La Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor de la **SIC** remitió comunicación a **RED PAPA**Z el 21 de marzo de 2018 en la que informó que como resultado de la denuncia efectuada contra **ALPINA** procedió a enviar requerimiento de información a la denunciada con el fin de verificar los hechos materia de queja.<sup>11</sup> Adicionalmente, indicó que como **RED PAPA**Z no había solicitado de manera expresa que se le tuviera como tercero interviniente la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor, adelantará las

<sup>8</sup> Organización Mundial de la Salud. (2016). Informe Mundial Sobre la Diabetes. Ginebra, Suiza.

<sup>9</sup> Mallarino et al. (2013). Advertising of ultra-processed foods and beverages: children as a vulnerable population. Revista de Saúde Pública, 47(5), 1006-1010. CITA COLOMBIANA...

<sup>10</sup> Sobre esta petición la **SIC** indicó lo siguiente: *mediante correo electrónico el día 2018-02-26 16:59:02 con asunto Petición de Información ha sido radicada bajo el número 17-424361-00001-0001*

<sup>11</sup> Comunicación remitida por la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor a Red PaPaz el 21 de marzo de 2018. Se anexa al presente escrito.

*correspondientes actuaciones de oficio como representante de los intereses de los consumidores, sin reconocerle interés como quejoso.*<sup>12</sup>

**DUODÉCIMO.-** Atendiendo a la comunicación remitida por la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor de la **SIC**, el 6 de abril de 2018 **RED PAPAZ** presentó sendas peticiones de reconocimiento como tercero interviniente dentro de los trámites administrativos iniciados en contra de **ALPINA** y **POSTOBÓN** respectivamente. No obstante, la **SIC** no dio respuesta dentro del término legal.

**DÉCIMO TERCERO.-** Además de no dar respuesta a las peticiones formuladas por **RED PAPAZ** para ser reconocida como interviniente en las actuaciones administrativas que se adelantan contra **ALPINA** y **POSTOBÓN**, la **SIC** remitió el 28 de junio de 2018 comunicación a **RED PAPAZ** en la que le informó que como **RED PAPAZ** no había solicitado de manera expresa que se le tuviera como tercero interviniente la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor, adelantará las correspondientes actuaciones de oficio como representante de los intereses de los consumidores, sin reconocerle interés como quejoso.<sup>13</sup> La comunicación es exacta a la remitida el 21 de marzo y hace caso omiso a la petición formulada el 6 de abril de 2018.

### C. ACCIÓN DE TUTELA EN CONTRA DE LA SIC Y DEL INVIMA

**DÉCIMO CUARTO.-** La prolongada ausencia de respuestas completas, claras y precisas por parte del **INVIMA** y de la **SIC**, así como la ausencia de un trámite prevalente<sup>14</sup> a las quejas por publicidad engañosa, motivaron a **RED PAPAZ** a impetrar acción de tutela contra estas entidades el 6 de septiembre de 2018. En ésta se le pidió al juez constitucional: (i) ordenar a la **SIC** reconocer a **RED PAPAZ** como tercero interviniente en los procesos administrativos que se adelantan contra **POSTOBÓN**<sup>15</sup> y contra **ALPINA**<sup>16</sup>; (ii) ordenar al **INVIMA** responder de manera íntegra la petición formulada por **RED PAPAZ**; (iii) ordenar a la **SIC** un pronunciamiento sobre las actuaciones adelantadas hasta la fecha en los procedimientos contra **POSTOBÓN** y contra **ALPINA**; y (iv) ordenar a la **SIC** tramitar de manera prevalente las actuaciones administrativas contra **POSTOBÓN** y contra **ALPINA** como lo ordena el artículo 8 del Decreto 975 de 2014, a fin de proteger los derechos de los **NNA**<sup>17</sup>. El reparto correspondió al Juez Diecisiete (17) Civil del Circuito del Bogotá D.C.

**DÉCIMO QUINTO.-** Antes de que se profiriera la sentencia de primera instancia, la **SIC** remitió a **RED PAPAZ** sendas comunicaciones en las que lo reconoció como tercero interviniente en las actuaciones administrativas que adelanta contra **ALPINA** por la publicidad de *Fruper*, y contra **POSTOBÓN** por la publicidad de *Hit*.

De otra parte, el **INVIMA** le respondió a **RED PAPAZ** las preguntas faltantes de la petición de marzo de 2018. Adicionalmente, le remitió información

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Lo anterior con fundamento en la respuesta dada por la **SIC** el 12 de marzo de 2018, y la prolongada demora.

<sup>15</sup> Por razón de la publicidad de *Hit*.

<sup>16</sup> Por razón de la publicidad de *Fruper*.

<sup>17</sup> El artículo 8 establece: <<La Superintendencia de Industria y Comercio, las alcaldías municipales y las demás autoridades que tengan asignadas competencias de protección al consumidor, deberán tramitar, de forma prevalente, las quejas que se relacionen con los derechos que como consumidores tienen los niños, niñas y/o adolescentes.>>

de una diligencia que había adelantado en septiembre en las oficinas de **POSTOBÓN** que concluyó con la imposición de una medida sanitaria, consistente en la suspensión de dos piezas publicitarias de su producto *Hit*.

**DÉCIMO SEXTO.**- El 4 de octubre de 2018, el Juzgado negó el amparo de los derechos fundamentales, ya que en respuesta a la acción de tutela la antes citada la **SIC** le informó que **RED PAPAZ** acababa de ser vinculada como tercero interviniente en los trámites administrativos que se adelantan ante la **SIC**, y, también había recibido respuesta completa por parte del **INVIMA** a la petición formulada. Sin embargo, el Juzgado hizo caso omiso a la vulneración de los derechos de los **NNA**, como resultado de la ausencia de un trámite prevalente a las quejas por publicidad engañosa.

**DÉCIMO SÉPTIMO.**- El 12 de octubre de 2018, **RED PAPAZ** impugnó la sentencia proferida por el Juzgado con fundamento en (i) su incongruencia, debido a la omisión de pronunciamiento sobre la totalidad de los derechos vulnerados y de las pretensiones formuladas, y (ii) la continuidad de la violación de los derechos fundamentales de los **NNA**, ante la omisión de la **SIC** en brindar un trámite prevalente a las quejas por publicidad engañosa.

**DÉCIMO OCTAVO.**- El Tribunal Superior de Bogotá D.C. conoció del asunto en segunda instancia y el 31 de octubre de 2018 confirmó íntegramente la sentencia proferida por el Juzgado. En su decisión, el Tribunal sostuvo que la prevalencia de los derechos de los **NNA** no puede conllevar al menoscabo del derecho a la defensa de **POSTOBÓN** y **ALPINA**. Así mismo, indicó que no advertía un perjuicio irremediable, ni tampoco un retardo injustificado en el desarrollo de las actuaciones por parte de la **SIC**. Señaló que si **RED PAPAZ** tenía reparos frente al desarrollo de los trámites administrativos debía informarlo a los organismos de control para que adelantaran las actuaciones de su competencia.

Vale anotar, que el Tribunal no estudió la cuestión medular de esta controversia, que es la garantía de un trámite prevalente en los procedimientos administrativos por publicidad engañosa cuando los afectados son **NNA**, tal como lo indican la Constitución Política, el Código de la Infancia y la Adolescencia en su artículo 41 numeral 7, y en particular el Decreto 975 de 2014 en su artículo 8 Este asunto no mereció ningún análisis en la sentencia de segunda instancia.

#### D. SEGUNDO CASO DE PUBLICIDAD ENGAÑOSA DE HIT

**DÉCIMO NOVENO.**- Como se refirió en el segundo párrafo del hecho décimo quinto, el 28 de septiembre de 2018, el **INVIMA** le informó a **RED PAPAZ** que el 14 de septiembre de 2018 adelantó diligencia de inspección vigilancia y control en las oficinas de **POSTOBÓN** ubicadas en la Calle 52 No. 47-42 de la ciudad de Medellín, y como resultado de la misma aplicó ese mismo día una medida sanitaria consistente en la suspensión total de los servicios de publicidad en la página web, radial y televisiva, sobre dos materiales publicitarios, a saber:

**19.1.** Un video referenciado como *HIT REF 30 seg* en el que se visualizan imágenes de frutas y en el audio se expresa: 1. *¿sabes por qué es natural que te guste HIT?, porque HIT está hecho con frutas deliciosas* (coincidiendo con imágenes de frutas), 2. *pasaron cosas naturalmente increíbles*, 3. *cambiaron de forma* (coincide con la imagen en la que el producto se convierte en fruta), 4. *¿entonces ya*

sabes por qué es natural que te guste HIT?, exacto porque HIT tiene fruta y es delicioso”, 5. “Lo natural es un HIT”<sup>18</sup>

**19.2.** Una vez revisado el material, el **INVIMA** encontró que *el lenguaje no verbal, imágenes y audios utilizados en el video sugieren que el producto es de origen natural, contraviniendo lo dispuesto en el Artículo 272 de la Ley 9 de 1979, en cuanto a que genera falsa impresión respecto de la verdadera naturaleza y composición del producto, toda vez que los refrescos de fruta de conformidad con el Artículo 3 de la Resolución No. 3929 de 2013, se definen como: “Refresco de fruta: Es el producto elaborado a partir de jugo o pulpa de frutas concentrados o no, clarificado o no la mezcla de estos, con un contenido mínimo de fruta del 8% adicionado con agua y aditivos permitidos, sometidos a un tratamiento de conservación”. Así mismo, se verifica la ficha técnica del producto publicitado en el video y presentada por GASEOSAS POSADA TOBÓN S.A. – POSTOBÓN S.A. y de acuerdo a lo autorizado en el registro sanitario No. RSA -002557-2016 se puede observar que contiene aditivos (Colorantes, Conservantes) por lo que, el producto alimenticio no se puede publicitar dando a entender que es natural.*<sup>19</sup>

**19.3.** Una cuña radial de la bebida marca HIT sabor maracuyá que se distingue como *HIT Maracuyá 20 segundos*. Sobre esta cuña el **INVIMA** señaló: *respecto a declaración contiene (sic) “Llegó el nuevo HIT maracuyá con mucha más fruta para que disfrutes todo el sabor del maracuyá en una sola botella”(…), se evidencia contravención al artículo 272 de la Ley 9 de 1979, toda vez que el producto también contiene sabores idénticos al natural añadidos en su formulación y solo es el sabor del jugo o pulpa de la fruta maracuyá y lo cual, genera una falsa impresión respecto de la verdadera naturaleza y composición del producto.*<sup>20</sup>

**VIGÉSIMO.-** A pesar de que la orden del **INVIMA** era de *inmediata ejecución* y frente la misma *no procede recurso alguno*, **POSTOBÓN** logró que **RCN TELEVISIÓN S.A.** -que forma parte de su mismo grupo empresarial<sup>21</sup>-, y **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** pautaran una versión casi exacta a la referida en el numeral 20.1, y que incorpora las mismas alusiones falsas que motivaron la actuación del **INVIMA**. En efecto, desde el 18 de septiembre se transmitió una nueva versión que se identifica en la Gráfica 1 como *20SEGV1* y que no es otra cosa que una edición de *HIT REF 30 seg*<sup>22</sup>, con la cual se buscó defraudar la medida sanitaria impuesta por el **INVIMA**. En los videos que se adjuntan al presente libelo, se puede apreciar que una y otra pauta son coincidentes y la nueva versión reproduce en todos sus aspectos la vieja:

<sup>18</sup> Ver Acta de Aplicación de Medida Sanitaria de Seguridad de 14 de septiembre de 2018.

<sup>19</sup> *Ibid.*

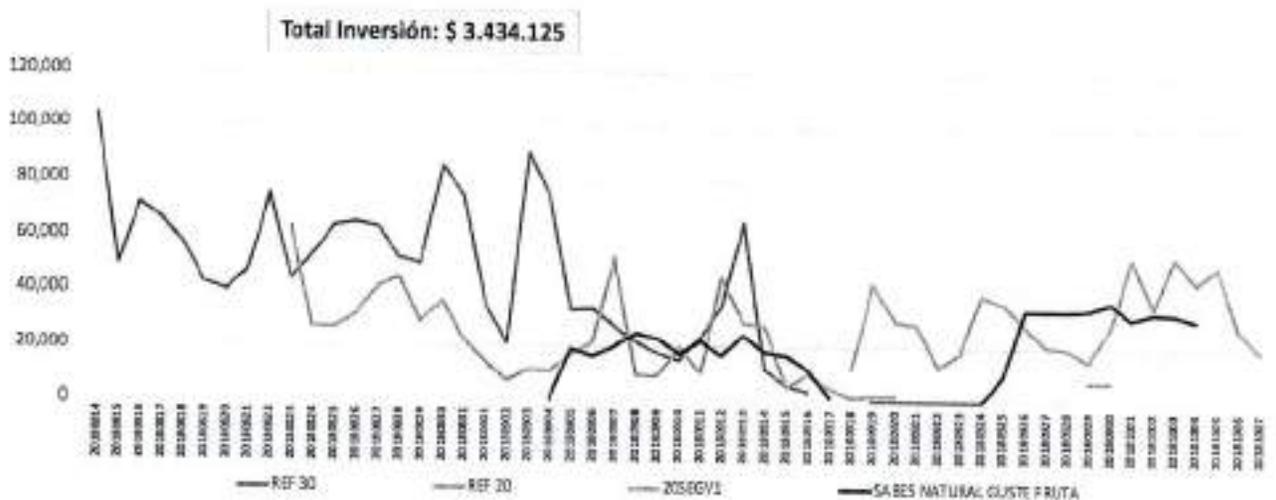
<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Así consta en el certificado de existencia y representación legal de **POSTOBÓN** que se aporta como prueba, y en el que se constata que se encuentran bajo el control la sociedad Carbe S.A.S.

<sup>22</sup> Es la misma REF30 de la Gráfica 1.

Gráfica 1 <sup>23</sup>

**Inversión Diaria del producto** – Pico de inversión el día del lanzamiento (agosto 14) a partir del 23 se mezcla con la referencia de 20°. A partir de septiembre 18 se maneja la referencia de 20° v1.



Fuente: Ibope Colombia – Inversión en Miles de Pesos

op  
aloz  
BOBES NATURAL GUSTE FRUTA

Por otra parte, en el Cuadro 1 se observa la frecuencia de la pauta el día 8 de octubre, que ha sido tomado aleatoriamente como una de las fechas en que se transmitió el comercial pese a estar suspendido por el **INVIMA** en el Canal RCN y en el Canal Caracol:

<sup>23</sup> Tomada de IBOBE Colombia

Cuadro 1 <sup>24</sup>

Canal	Fecha	Programa	Producto	Referencia	Dur
Canal Caracol	20181008	DIA A DIA II	HIT JUGOS	20SEGV1	20
Canal RCN	20181008	NOTICIAS RCN 12:30 PM	HIT JUGOS	20SEGV1	20
Canal RCN	20181008	DIOMEDES CACIQUE DE LA JUNTA	HIT JUGOS	20SEGV1	20
Canal RCN	20181008	LA ROSA DE GUADALUPE	HIT JUGOS	20SEGV1	20
Canal Caracol	20181008	TU VOZ ESTEREO	HIT JUGOS	20SEGV1	20
Canal RCN	20181008	NOTICIAS RCN 7:00 PM	HIT JUGOS	20SEGV1	20
Canal RCN	20181008	MAS LEJOS MAS CERCA	HIT JUGOS	20SEGV1	20
Canal Caracol	20181008	LA REINA DEL FLOW	HIT JUGOS	20SEGV1	20
Canal RCN	20181008	LA LEY DEL CORAZON 2	HIT JUGOS	20SEGV1	20
Canal RCN	20181008	LA ESQUINA DEL DIABLO	HIT JUGOS	20SEGV1	20

**VIGÉSIMO PRIMERO.**- En razón de la violación de la orden impartida por el **INVIMA**, el 16 de octubre de 2018, **RED PAPA Z** presentó a la **SIC** un escrito de ampliación de la queja formulada en diciembre de 2017, en el que informaba sobre estos nuevos eventos. Advirtió que **POSTOBÓN** continuaba divulgando publicidad engañosa sobre el producto *Hit* a pesar de las determinaciones del **INVIMA**. Así mismo, señaló que a pesar de las variaciones incorporadas en las piezas publicitarias todas tienen como elemento común la referencia constante a que el producto proviene directamente de la fruta, lo que no se compadece con la verdad y es que se trata de un refresco con alto contenido de azúcares y un contenido mínimo de fruta. A pesar de la gravedad de los nuevos hechos presentados, la **SIC** se rehusaba a formular cargos contra **POSTOBÓN**.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.**- Además de denunciar el incumplimiento ante la **SIC**, **RED PAPA Z** presentó queja ante la **ANTV**, con el propósito de que se adelantara actuación sancionatoria en contra de **RCN TELEVISIÓN S.A.** y **CARACOL TELEVISIÓN S.A.**, por **facilitar** y permitir la difusión de estos contenidos cuando había una prohibición expresa de parte del **INVIMA**.

**VIGÉSIMO TERCERO.**- En respuesta, la **ANTV** informó que iniciaría sendas averiguaciones preliminares en contra de **RCN TELEVISIÓN S.A.** y de **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** El 20 de diciembre de 2018 y el 12 de febrero de 2019, le remitió a **RED PAPA Z** los autos de apertura de averiguación preliminar contra **RCN TELEVISIÓN S.A.**, y contra **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** respectivamente. Sin embargo, a la fecha no se ha formulado ningún cargo por las actuaciones antes referidas, comoquiera que los asuntos continúan bajo averiguación.

#### E. PETICIÓN DE REGLAMENTACIÓN A MINSALUD

**VIGÉSIMO CUARTO.**- En atención a la imposibilidad para lograr que las autoridades competentes establezcan verdaderos controles a la publicidad engañosa de productos comestibles ultraprocesados y frente la constante mutación de los mensajes publicitarios que expresan de maneras diversas contenidos que inducen a engaño o error a los consumidores, en especial a los **NNA**, **RED PAPA Z** presentó el 16 de noviembre de 2018 una petición a **MINSALUD**

<sup>24</sup> *Ibíd.*

para que estableciera un etiquetado a los productos comestibles que informe de forma clara y comprensible si contienen exceso de ingredientes críticos como el azúcar, el sodio o las grasas saturadas. Lo anterior, comoquiera que la normativa existente es deficitaria y no ofrece una protección adecuada de los consumidores, en particular de los **NNA** y de sus padres, madres, cuidadores y educadores. No informa de manera clara y comprensible si un producto es alto en alguno de los ingredientes críticos como el azúcar, el sodio o las grasas saturadas.

**VIGÉSIMO QUINTO.-** No obstante la imperiosa necesidad de establecer un sistema de etiquetado que proteja los derechos a la información y a la salud, el **MINSALUD** –que reconoce la necesidad de actualizar la regulación en esta materia-,<sup>25</sup> adujo que primero debía adelantar un análisis previo de impacto normativo.

**VIGÉSIMO SEXTO.- MINSALUD** adelantó durante seis (6) meses, el primer semestre del año 2019, el análisis de impacto normativo. Sin embargo, a la fecha no se conocen los resultados de este proceso. A pesar de que se informó al público, y en particular a las entidades que participaron en el proceso, como es el caso de **RED PAPAZ** que en junio de 2019 se comunicarían los resultados del análisis de impacto normativo, esto no sucedió. Pero no solo eso, sino que el enlace que había en la página de **MINSALUD** donde se establecían aspectos de la metodología fue eliminado.<sup>26</sup> Lo anterior confirma una actuación inmoral, omisiva del cumplimiento de sus deberes legales, de parte del **MINSALUD**, que no atiende a las funciones que le corresponden y a los hechos que le apremian para adoptar acciones con prontitud. Hoy no se conoce decisión alguna del **MINSALUD** y, como se demostrará más adelante, existe evidencia de un pacto con la Industria para no cumplir con este deber legal y constitucional.

#### F. ACTUACIONES POSTERIORES EN LA TUTELA CONTRA LA SIC Y EL INVIMA

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.-** En enero de 2019, **RED PAPAZ** y la Corporación Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, presentaron sendos escritos solicitando a la Corte Constitucional que seleccionara para revisión la tutela impetrada por la primera en contra de la **SIC** y el **INVIMA**. Esta solicitud fue secundada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera, que en febrero insistió al máximo tribunal de la jurisdicción constitucional que seleccionara la tutela para revisión.

**VIGÉSIMO OCTAVO.-** El 15 de marzo de 2019, la Sala de Selección de la Corte Constitucional escogió para revisión el expediente T.7139620 que corresponde al proceso entre **RED PAPAZ** y la **SIC** e **INVIMA**, y la asignó a la Sala de Revisión Séptima de la Corte Constitucional, y la ponencia específicamente al Magistrado Alejandro Linares Cantillo.

<sup>25</sup> Lo anterior se puede corroborar en las repuestas dadas por **MINSALUD**. Adicionalmente, estas respuesta guardan consonancia con lo dispuesto en la Resolución 3803 de 2016 que señala en su parte motiva: “Que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, la Organización Mundial de la Salud – OMS, la Universidad de las Naciones Unidas - UNU han considerado un nuevo enfoque en la determinación de las recomendaciones de ingesta, centrado no sólo en los estados de deficiencia nutricional sino también en el exceso y en la prevención de enfermedades no transmisibles.”

<sup>26</sup> Lo anterior, se constata en el enlace: <https://www.minsalud.gov.co/Normativa/Paginas/analisis-de-impacto-normativo.aspx>

**VIGÉSIMO NOVENO.**- El 23 de abril de 2019, la Corte Constitucional profirió un Auto ordenando la práctica de pruebas, específicamente la absolución de los siguientes cuestionarios a las partes involucradas. A **RED PAPAZ** se le solicitó que respondiera dentro del término de cinco (5) días lo siguiente:

*(i) ha interpuesto otras acciones legales (acción de grupo o acción popular) en contra de POSTOBÓN y ALPINA por la presunta publicidad engañosa de los productos Hit y Fruper con Nutrimix; (ii) ha interpuesto otras acciones legales (quejas disciplinarias o recursos en vía administrativa) en contra de la SIC por el presunto retardo injustificado que presenta el trámite de las quejas administrativas; y (iii) cualquier situación o hecho relevante de cara a las pretensiones de la acción de tutela, que hubiese ocurrido con posterioridad a la fecha de presentación de dicha acción.*

Por otra parte, a la **SIC** le solicitó que respondiera dentro del mismo término lo siguiente:

*(a) Informar el estado actual de los trámites administrativos que se surten en contra de ALPINA y POSTOBON por la presunta publicidad engañosa de los productos Fruper con Nutrimix y Hit. En particular, esta Corte le solicita informar si: (i) dichos trámites continúan en etapa de averiguaciones preliminares; (ii) ya se profirió un acto administrativo de formulación de cargos; (iii) los intervinientes han solicitado el decreto de medidas cautelares o medidas preventivas y si estas se han decretado o no; y (iv) las entidades investigadas ya han presentado descargos.*

*(b) Informar a la Corte cuáles son las acciones que han sido adoptadas por la Superintendencia de Industria y Comercio para dar cumplimiento al artículo 8 del decreto 975 de 2014 por virtud del cual "la Superintendencia de Industria y Comercio, las alcaldías municipales y las demás autoridades que tengan asignadas competencias de protección al consumidor, deberán tramitar, de forma prevalente, las quejas que se relacionen con los derechos que como consumidores tienen los niños, niñas y/o adolescentes." En particular, se sirva informar si (i) las reglas de reparto al interior de la entidad tienen en cuenta dicha obligación de dar trámite prevalente a las quejas que se relacionen con los derechos de los niños, niñas y adolescentes; (ii) en caso afirmativo, cómo opera y se garantiza internamente el cumplimiento de dicha obligación. En caso de que existan políticas o protocolos internos a estos efectos, se sirva remitir copia de dichos documentos; y (iii) cuáles han sido las acciones tomadas por la SIC que demuestran que esta entidad le ha dado un trámite prevalente a las quejas administrativas en contra de ALPINA y POSTOBON por la presunta publicidad engañosa de los productos Fruper con Nutrimix y Hit, o las razones por las cuales no debería darse un trámite prevalente a las mismas.*

*(c) Informar a la Corte las razones por las cuales la averiguación preliminar que se adelanta en contra de ALPINA Y POSTOBON*

*por la presunta publicidad engañosa de los productos Fruper con Nutrimix y Hit aún no ha culminado. En particular, se solicita informar (i) si existe un término legal para adelantar las averiguaciones preliminares; (ii) en la práctica de la Superintendencia de Industria y Comercio, cuánto tiempo tarda la etapa de averiguaciones preliminares en trámites ordinarios y en trámites prevalentes y cuáles son las etapas o actividades que se realizan. En caso de que existan políticas o protocolos internos para llevar a cabo las averiguaciones preliminares, se sirva remitir copia de dichos documentos; (iii) cuáles son los elementos de complejidad que se presentan en las quejas administrativas en contra de ALPINA y POSTOBON que han impedido culminar con la etapa de averiguación preliminar (o en caso de que haya terminado, que hicieron que esta etapa tardara más de un año); y (iv) si es posible o no, durante la etapa de averiguación preliminar, decretar medidas cautelares o medidas preventivas en los términos del artículo 59 (6) de la ley 1480 de 2011. En caso afirmativo, le solicito informar cuáles son los elementos que la SIC toma en cuenta para decretar o no, estas medidas.*

*(d) Remitir copia completa de los expedientes de los trámites administrativos seguidos en contra de ALPINA y POSTOBÓN por la presunta publicidad engañosa de los productos Fruper con Nutrimix y Hit.*

**TRIGÉSIMO.- RED PAPA Z** y la **SIC** respondieron a los cuestionarios de manera temporánea el 2 y 3 de mayo respectivamente. En su respuesta **RED PAPA Z** dejó claro que no había iniciado ninguna actuación, salvo por las referidas en los hechos vigésimo tercero y vigésimo cuatro. Así mismo, informó sobre la violación por parte de **POSTOBÓN** de la medida sanitaria impuesta por el **INVIMA** en septiembre de 2018.

De otra parte, la **SIC** presentó una respuesta que se adjunta al presente libelo, en la que dejó claro que no tiene un protocolo específico para la atención de casos que involucren a **NNA** como lo ordena el artículo 8 del Decreto 975 de 2014 y el numeral 7 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006. Adicionalmente, indicó que los retrasos registrados en el avance de las averiguaciones preliminares se debían fundamentalmente a (i) su temor de invadir las funciones del **INVIMA**; (ii) dudas sobre a qué público se dirigen las pautas comerciales; (iii) supuesta ausencia de prueba específica que demuestre que los productos pueden causar daño a la salud, (iv) supuestamente se registraron requerimientos y numerosas peticiones de **RED PAPA Z** que no dejaban avanzar el trámite. Todos los anteriores pretextos además de débiles, confirman una actuación inmoral de parte de la **SIC** que no ha buscado la protección de los derechos de los consumidores, en particular de **NNA**.

**TRIGÉSIMO PRIMERO.-** El 15 de mayo de 2019 **RED PAPA Z** remitió memorial a la Corte Constitucional en el que se refirió a las respuestas de la **SIC** en las que quedaba claro que la entidad no contaba con un protocolo o procedimiento especial o específico para asegurar la atención prevalente de casos los que involucren a **NNA** como lo ordena el artículo 8 del Decreto 975 de 2014 y el numeral 7 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006. Adicionalmente, quedaba claro que las actuaciones surtidas no guardaban apego con las normas que regulan el ejercicio de sus funciones y menoscababan los derechos de **NNA**. Durante este periodo intervinieron como *amicus curiae* Dejusticia, el Instituto

Brasileiro de Defesa do Consumidor, la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables, Instituto Criança e Consumo de Brasil, Corporate Accountability-Oficina América Latina, FIAN Colombia, Instituto O'Neill en Derecho y Salud Global, y Educar Consumidores en favor de las tesis que propugna **RED PAPAZ**.

**TRIGÉSIMO SEGUNDO.-** En respuesta a los múltiples memoriales dirigidos a la Corte Constitucional, en los que se solicitaba el amparo de los derechos de los **NNA**, la **SIC** profirió la Resolución 19.022 el 31 de mayo de 2019 en la que formuló cargos contra **POSTOBÓN** por la publicidad engañosa de *Hit*. Esta actuación fue notificada a las partes, y comunicada a la Corte Constitucional el 20 de junio.

**TRIGÉSIMO TERCERO.-** Luego de ser notificada por aviso, **POSTOBÓN** contestó dentro del término legal a la **SIC**. **RED PAPAZ**, en su calidad de tercero interviniente solicitó de manera insistente a la **SIC** que le permitiera revisar el expediente para conocer los descargos de **POSTOBÓN**. Sin embargo, la **SIC** le negó sistemáticamente el acceso a este expediente.

**TRIGÉSIMO CUARTO.-** Ante la negativa de la **SIC** de permitirle a **RED PAPAZ** conocer el escrito de descargos presentado por **POSTOBÓN**, **RED PAPAZ** formuló petición escrita el 9 de agosto ante esta autoridad solicitando que le permitieran conocer el escrito. El acceso a este documento resultaba esencial para que **RED PAPAZ** se pronunciara sobre los descargos de **POSTOBÓN** y de manera específica sobre las pruebas allegadas y solicitadas. Era una oportunidad indispensable para ejercer adecuadamente sus derechos como tercero interviniente dentro del proceso administrativo de la referencia.

**TRIGÉSIMO QUINTO.-** No obstante la importancia que para **RED PAPAZ** suponía acceder a este documento, la **SIC** negó esta posibilidad una vez más, el 29 de agosto de 2019. En su determinación la **SIC** adujo que el documento contenía secretos y que por ello no podía ser revelado a **RED PAPAZ**.

**TRIGÉSIMO SEXTO.-** En razón de la decisión de la **SIC**, **RED PAPAZ** presentó recurso de insistencia el 12 de septiembre de 2019, en el que solicitó que le revelaran el escrito de descargos, con el propósito de poder pronunciarse al respecto para efectos de pronunciarse sobre los argumentos de **POSTOBÓN**, y específicamente sobre las pruebas allegadas y las pruebas solicitadas. Este recurso pasó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su recurso **RED PAPAZ** pidió que se revisara con el rigor establecido en el Acuerdo 486 de 2000 si la información contenida correspondía a secretos comerciales. Si no había secretos solicitó que se le entregara el documento, y si los había, solicitó que se le entregaran los aparte que no contuvieran secretos.

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO.-** Mientras el Tribunal estudiaba el recurso de insistencia, la **SIC**, a la que el Tribunal le dio traslado de dicho recurso, profirió la Resolución 51018 el 30 de septiembre de 2019, mediante la cual ordenó la apertura del período probatorio y ordenó la práctica de pruebas. Dentro de las pruebas ordenadas se encontraba el testimonio de Hilda Juliana Quintero, nutricionista de **POSTOBÓN**.

Esta prueba fue programada para el día 17 de octubre a las ocho de la mañana (8:00 a.m.). **RED PAPAZ** compareció a la audiencia por medio de apoderado, sin embargo la Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor de la **SIC** manifestó que la audiencia no se podía llevar a cabo, comoquiera que acababa de recibir una comunicación del apoderado de **POSTOBÓN** en la que desistía de esta prueba. Ese mismo día, **RED PAPAZ**

manifestó su inconformidad con la forma en que la **SIC** ha venido adelantando el proceso sancionatorio, solicitó la práctica de unos testimonios de nutricionistas sin conflictos de interés, y pidió la suspensión de la etapa probatoria mientras el Tribunal decidía el recurso de insistencia. Con lo anterior, **RED PAPAZ** buscaba que se respetara el debido proceso y se le protegiera su derecho de contradicción dentro del trámite administrativo.

El 28 de octubre de 2019, la **SIC** informó a **RED PAPAZ** que procedería a decidir sobre la práctica de los testimonios solicitados. Así mismo, negó la interrupción del periodo probatorio, aun cuando **RED PAPAZ** no tuvo oportunidad de pronunciarse sobre las pruebas aportadas y solicitadas por **POSTOBÓN**.

**TRIGÉSIMO OCTAVO.**- Mediante providencia notificada el 31 de octubre, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró parcialmente mal denegada la petición de información presentada por **RED PAPAZ**, y en consecuencia le ordenó a la **SIC** entregarle copia del escrito de descargos. Sin embargo, determinó que las pruebas estuvieron bien denegadas y por ende ordenó mantenerlas en secreto. De esta forma, **RED PAPAZ** no tiene la posibilidad de pronunciarse sobre el contenido de ninguna de ellas, lo que limita terminantemente su ejercicio de contradicción dentro del proceso sancionatorio administrativo.

**G. RESPALDO CIUDADANO A PROYECTO DE LEY DE ETIQUETADO DE ALIMENTOS Y RESTRICCIONES A LA PUBLICIDAD Y POSTERIOR PACTO ENTRE EL GOBIERNO Y LA INDUSTRIA PARA EVITAR LA PROSPERIDAD DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS**

**TRIGÉSIMO NOVENO.**- En cumplimiento de su objeto y ante la negativa del **MINSALUD** frente a la necesidad de adoptar un etiquetado frontal de advertencia, **RED PAPAZ** ha apoyado de manera decidida las iniciativas legislativas orientadas a establecer un etiquetado frontal en los productos comestibles ultraprocesados, que advierta de manera clara y visible cuándo un producto es alto en azúcar, sodio o grasas saturadas. Esta es una medida necesaria para asegurar una mínima protección de los consumidores, en particular de **NNA**. En razón de lo anterior, apoyó el Proyecto de Ley 019 de 2017 Cámara, que buscaba regular el etiquetado frontal de advertencia en productos comestibles ultraprocesados. Este proyecto fue aprobado en 2017 en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y posteriormente pasó a Plenaria de esa corporación.

**CUADRAGÉSIMO.**- Dada la importancia del proyecto, **RED PAPAZ** lanzó un mensaje de bien público que comenzó a difundir en diferentes medios de comunicación para apoyar la iniciativa legislativa. Para alcanzar la mayor audiencia posible, **RED PAPAZ** solicitó al Consorcio Canales Nacionales Privados que reúne a **RCN TELEVISIÓN S.A.** y **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** que le emitiera código o autorización para poder pautar el mensaje en los canales concesionados a estas sociedades. Sin embargo, el Consorcio le negó sistemáticamente el código con apoyo en diferentes razones. En primer lugar, indicó que la calidad técnica del mensaje era inferior a la requerida, lo que causó verdadera extrañeza, porque el mensaje estaba siendo difundido en canales de televisión cerrada que establecen los mismos rigores. Posteriormente, el Consorcio requirió evidencia científica que apoyara el mensaje, a pesar de que **RED PAPAZ** ya le había provisto abundante literatura sobre la materia.

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO.**- En razón de la censura previa ejercida por el Consorcio que aglomera a los antedichos canales privados, **RED PAPAZ** interpuso acción de tutela en contra de los canales y consiguió que el 5 de junio de 2018, el Juzgado 15 Administrativo del Circuito le ordenara a los canales la difusión del

mensaje de bien público. La decisión fue ratificada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 19 de julio de 2018.

**CUADRAGÉSIMO SEGUNDO.-** A pesar de los esfuerzos de **RED PAPA**, el mismo día que el juez de primera instancia profirió la sentencia, el Presidente de la Cámara de Representantes citó el 6 de junio a los dirigentes de la **ANDI**, **FENALCO** entre otras agremiaciones, para expresar sus opiniones sobre el proyecto de ley. Esta citación se hizo porque el proyecto se había agendado en más de diez (10) oportunidades y había sido sometido a votación en tres (3) ocasiones, pero un grupo de congresistas se retiraba del recinto para acabar con el quórum decisorio.

En su intervención los representantes gremiales expresaron su rechazo al proyecto y sugirieron que se incorporan modificaciones sustanciales. Dichas modificaciones comprendían la eliminación de las medidas de protección a los consumidores, al mismo tiempo que buscaban deferirle a **MINSALUD** competencias para regular el etiquetado. Las modificaciones fueron incorporadas y el proyecto de ley modificado fue aprobado en segundo debate. Vale anotar que cuando el citado proyecto pasó a tercer debate ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, **MINSALUD** remitió concepto desfavorable porque en su entender el proyecto modificado no atendía debidamente la problemática.

**CUADRAGÉSIMO TERCERO.-** Como consecuencia de la desfiguración del Proyecto de Ley 019 de 2017, en la legislatura 2018 - 2019 se presentó un nuevo proyecto de ley que retomaba el espíritu original de la antedicha iniciativa legislativa. Este proyecto de ley se identificaba con el número 214 de 2018 Cámara. Sin embargo, el proyecto encontró gran resistencia de parte de los Coordinadores Ponentes que pospusieron su debate hasta donde les fue posible. **RED PAPA** al lado de otras organizaciones de la sociedad civil solicitó que el Proyecto de Ley fuera debatido en razón de su significación en materia de salud pública.

**CUADRAGÉSIMO CUARTO.-** Al tiempo que **RED PAPA** le solicitaba al Congreso de la República que debatiera el Proyecto de Ley 214 de 2018 Cámara, la Corte Constitucional en sede de revisión confirmó, mediante sentencia T-145 de 2019, la decisión de amparar el derecho a la libertad de expresión de **RED PAPA** y prohibió que se establecieran limitaciones como las que le impuso el Consorcio de Canales Nacionales Privados. Adicionalmente, le ordenó a la **ANTV** (hoy **CRC**):

*que en ejercicio de sus funciones legales de intervención, dirección, vigilancia y control del servicio público de televisión y atendiendo las consideraciones de esta sentencia, dé cumplimiento al artículo 29 de la Ley 182 de 1995. Asimismo, ejerza su deber de diseñar e implementar estrategias pedagógicas para que la teleaudiencia familiar e infantil puedan desarrollar el espíritu crítico respecto de la información recibida a través de la televisión, con miras a garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen el referido servicio público y proteger de manera especial a los niños, niñas y adolescentes.*

Si se observa, la Corte Constitucional reconoce el valor y la necesidad de brindar información para generar conciencia crítica acerca de los contenidos que se difunden en televisión, como es el caso de la publicidad, de forma que las personas cuenten con los elementos de juicio requeridos para tomar decisiones y proteger derechos, en particular de la población más vulnerable como son los **NNA**.

La Corte Constitucional hizo énfasis en el carácter prevalente de los derechos de los **NNA** frente a los intereses económicos de los canales que venden pauta a la industria de los productos ultraprocesados.

Con todo, la orden impartida a la **ANTV** (hoy **CRC**) no se ha cumplido, a pesar de que resulta indispensable para la adecuada protección de los derechos de **NNA** como televidentes.

**CUADRAGÉSIMO QUINTO.-** El 9 de mayo de 2019, la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes llevó a cabo una audiencia pública sobre el Proyecto de Ley 214 de 2018 Cámara para que participara la industria. Al cabo de la audiencia, **RED PAPA** junto con otras entidades de la sociedad civil insistieron en la importancia de que el proyecto normativo fuera debatido antes de que terminara la legislatura. Sin embargo, el proyecto no alcanzó a ser tratado en profundidad por esta comisión, y se hundió al finalizar la legislatura. No obstante, para el momento en que finalizaba el segundo periodo legislativo, **MINSALUD** remitió un concepto respaldando el proyecto de ley como una medida efectiva para prevenir enfermedades crónicas no transmisibles.

**CUADRAGÉSIMO SEXTO.-** Mientras que la sociedad civil promovía en el máximo órgano de representación popular la discusión de una iniciativa para favorecer la salud y hacer frente a las enfermedades crónicas no transmisibles, el Gobierno Nacional negociaba a de manera exclusiva con la industria de los productos comestibles ultraprocesados una serie de acuerdos para impulsar el crecimiento de este sector. En ninguno de los espacios de negociación se invitó a la sociedad civil a participar, a pesar de que los temas tratados tenían hondo impacto en la salud y la vida de la población.

**CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO.-** El 5 de agosto de 2019, en un acto solemne en el Teatro Colón, el Gobierno Nacional suscribió el denominado *Pacto por el crecimiento del sector alimentos procesados* con representantes de los principales gremios. El propósito de este acuerdo según ha quedado registrado<sup>27</sup>, era el de contribuir al aumento de empleos formales en este sector. Para lograr este propósito, las partes firmantes del pacto identificaron una serie de *cuellos de botella* que en su criterio impiden que el sector crezca, y luego propone alternativas para hacerles. Considerando la importancia de brindar información completa, clara y visible a los consumidores de productos ultraprocesados, sorprende que el pacto haya establecido que un cuello de botella para el crecimiento del sector alimentos procesados sea:

ENTORNO COMPETITIVO (EC)	
Cuellos de botella	Solución
EC-3 Presión por reglamentar normas de etiquetado frontal vía Proyecto de Ley sin fundamento técnico, que afectan a la industria de alimentos procesados.	EC-3-1 Conformar una mesa técnica en la que se revisarán las normas de etiquetado y además que estas normas se armonicen con las necesidades en mercados externos de interés (Incluyendo etiquetado frontal). (Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público - Privada).

<sup>27</sup> Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=swPfcTwVfDE&t=23s>

Como se observa en el aparte copiado, el Gobierno Nacional respalda a la industria en su esfuerzo por prevenir la adopción de un etiquetado frontal mediante proyecto de ley. Pero lo más asombroso es que sostengan en un acuerdo público que los proyectos de ley carecen de fundamento técnico, cuando el propio **MINSALUD** confirmó que se trataba de una iniciativa que estaba en línea con los objetivos del sector de la salud.<sup>28</sup> ¿Cómo resulta posible que el Gobierno Nacional en cuestión de meses adopte posiciones diametralmente opuestas? Quien debe definir sobre el fundamento técnico es **MINSALUD**, y esta cartera no formuló reparos al sistema de etiquetado propuesto. Por esa razón es verdaderamente reprochable, no solo que el Gobierno Nacional haga pactos con la industria de espaldas a la sociedad civil, sino que además diga que uno de los *cuellos de botella* es la adopción de normas que velan por la protección de los consumidores, y de manera especial de **NNA**. Además es inadmisibles que cuestione el poder del Legislativo para proferir normas orientadas a la protección de los consumidores, como le corresponde de conformidad con el artículo 78 de la Constitución Política. De igual manera es reprobable que en lugar de proferir una reglamentación adecuada en materia de etiquetado en línea con las recomendaciones de la **OPS**, el Gobierno Nacional insista en crear nuevas instancias para revisar estos temas, no a la luz de los derechos prevalentes de los **NNA**, sino de las necesidades de los mercados externos como se establece el pacto suscrito.

**CUADRAGÉSIMO OCTAVO.-** Luego de que se firmara el *Pacto por el crecimiento del sector alimentos procesados RED PAPA* presentó una petición a la Vicepresidencia de la República el 8 de agosto de 2019, solicitando que respondiera preguntas específicas sobre el proceso de construcción del pacto, las entidades que participaron, las razones por las que se excluyó la participación de la sociedad civil, la vinculatoriedad, la evidencia que lo sustenta, el alcance de lo dispuesto en el artículo 78 de la Constitución Política, los intereses que debe servir, la existencia de normas internacionales sobre la materia, la naturaleza del Codex Alimentarius.

**CUADRAGÉSIMO NOVENO.-** La Vicepresidencia de la República respondió algunas de las preguntas. En particular, indicó que el pacto, no era realmente un pacto, que era un documento simbólico que solamente establecía lineamientos de política pública, y que por tanto no resultaba vinculante para ninguna de las partes que lo suscribieron. Adicionalmente, intentó decir que los escenarios de participación estaban abiertos al público, lo que es contrario a la verdad, porque en ningún momento se le hizo participe a la sociedad civil de este proceso de construcción del pacto, como correspondía a la luz de las normas.

En relación con las preguntas que no absolvió directamente, la Vicepresidencia de la República se las asignó a diferentes ministerios y al propio Congreso. Algunos han dado respuestas completas, otros incompletas y otros no

<sup>28</sup> En concepto rendido el 19 de junio de 2019 a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el **MINSALUD** expresó lo siguiente en relación con el Proyecto de Ley 214 de 2018 Cámara sobre etiquetado frontal de advertencia: "*El etiquetado frontal es un sistema prometedor para influir en las opciones de alimentos industrializados hacia alternativas más sanas mejorar la dieta de una población con creciente sobrepeso y obesidad. El sistema de regulación debe estar respaldado por evidencia científica e instituciones de salud sin conflictos de interés. El etiquetado frontal es la única fuente con la que cuenta el consumidor en el punto de venta, por lo que es importante que éste sea capaz de localizar, leer, interpretar y comprender la información que se le presenta para así tomar una de decisiones respecto a los alimentos y bebidas que consume, como: evaluar si la cantidad de un nutrimento es alta o baja; comparar el contenido de nutrientes entre productos similares o entre diferentes tipos de producto; decidir si consumir un producto es saludable o no*"

han respondido en absoluto. En particular las preguntas sobre el fundamento de por qué se dice que los proyectos de ley carecen de fundamento, no han sido atendidas, mientras que otras dejan grandes interrogantes sobre la moralidad del proceso conducido por el Gobierno Nacional. En el numeral 54.1.1 de este libelo se incorpora una tabla con cada una de las preguntas formuladas y las respuestas dadas.

**QUINCUAGÉSIMO.-** El 16 de septiembre **RED PAPAZ** le solicitó específicamente a la Vicepresidencia de la República que dejara sin efecto el *Pacto por el crecimiento del sector alimentos procesados*. Lo anterior, en razón a que contraría normas superiores que por un lado autorizan al Congreso de la República a proferir normas en materia de protección al consumidor, y de otra parte, porque no se alinea con la obligación en cabeza de **MINSALUD** de reglamentar el etiquetado con el propósito de brindar información clara a los consumidores, particularmente **NNA**, y con ello ayudar a prevenir enfermedades crónicas no transmisibles.

**QUINCUAGÉSIMO PRIMERO.-** Luego, el 8 de octubre de 2019, la Vicepresidencia de la República respondió a la segunda petición. Indicó que era improcedente la petición porque no se trataba de un acto administrativo. Adjunto que no estaba llamado a producir efectos jurídicos. No obstante, dejó claro que los compromisos se habían establecido para cumplirse. De manera, que lo establecido sí producirá efectos, incluso en el plano jurídico, contrario a lo que sostiene la Vicepresidencia de la República, porque impedirá que **MINSALUD** expida las normas que en virtud del artículo 10 de la Ley 1355 de 2009 le corresponde proferir y que está en mora de hacer.

#### **H. NUEVA VIOLACIÓN DE LAS NORMAS DE INFORMACIÓN AL CONSUMIDOR POR PARTE DE ALPINA**

**QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO.-** Finalmente, mientras el Gobierno Nacional suscribía el *Pacto por el crecimiento del sector alimentos procesados*, **RED PAPAZ** advertía que **ALPINA** nuevamente incurría en una conducta que afecta los derechos de los consumidores, en este caso de los infantes menores de dos (2) años a quienes dirige un producto denominado Puré. Por este motivo interpuso una queja el 5 de agosto ante el **INVIMA**.

De acuerdo con una verificación efectuada el puré de manzana, mango y espinaca, comercializado bajo la marca *Alpina Baby*, y cuyo contenido neto es 90 gramos expresa en el respaldo de su empaque: *Refuerza su desarrollo motriz*. Esta frase que constituye una auténtica declaración de propiedades en salud, de acuerdo con lo previsto en la definición correspondiente del artículo 3 de la Resolución 333 de 2011, porque establece una relación entre el consumo de este producto y el desarrollo motriz de un infante. Sin embargo, a pesar de contener una clara declaración de propiedades en salud, el antedicho producto no incorpora la declaración de nutrientes como lo impone de manera expresa el artículo 7 de la citada Resolución 333 de 2011. Esta omisión constituye en sí misma una violación de la norma que debe ser corregida de manera inmediata por **ALPINA**.

En las siguientes imágenes<sup>29</sup> se observa en la esquina superior izquierda del respaldo del empaque la declaración de propiedades en salud. Al mismo tiempo, se puede constatar que el producto no incorpora la declaración de nutrientes:

<sup>29</sup> Se anexan a esta petición los productos de las imágenes.



**QUINCUAGÉSIMO TERCERO.-** A la fecha el **INVIMA** no ha adoptado ninguna acción y el producto continúa siendo ofrecido en el mercado, sin cumplir lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución 333 de 2011. Adicionalmente, **RED PAPAZ** ha manifestado a esta autoridad su preocupación que las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABAS) del **ICBF** establecen que los infantes menores de dos (2) años no deben recibir alimentos con azúcares añadidos, razón por la cual es necesario que las compotas como Alpina Baby, adviertan sobre el contenido de azúcares de estos productos y de su falta de idoneidad para infantes menores de dos (2) años. Todo esto resulta de mayor importancia comoquiera que los padres, madres y cuidadores como garantes del derecho a la alimentación de **NNA** deben ser conscientes de qué alimentos se recomiendan para sus los menores de dos (2) años.

## II. DERECHOS CUYA PROTECCIÓN SE DEMANDA

Los hechos y omisiones demuestran una **violación sistemática y reiterada** de derechos humanos, por lo que se instaura esta acción para demandar el amparo del derecho a la salubridad, los derechos de los consumidores, en particular de los **NNA**, así como el derecho a la moralidad administrativa, en los términos que se refieren en la presente acción.

## III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Fundamento esta acción en lo dispuesto en los artículos: 1, 2, 3, 6, 11, 13, 23, 29, 40-6, 44, 49, 65, 74, 78, 88, 209 de la Constitución Política; 2, 4, 12 y 14 de la Ley 472 de 1998; 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 17, 24, 26, 27, 29, 34 y 41 de la Ley 1098 de 2006. Igualmente en los artículos 2, 4, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicas; 1, 4, 19, 24, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 3, 4, 6, 17, 24 y 27 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; y 1, 3, 4 5, 10, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A continuación se desarrollarán los fundamentos que se invocan para solicitar el inmediato amparo de los derechos colectivos conculcados:

### A. FUNDAMENTO GENERAL

1. La obesidad y el sobrepeso constituyen un problema de salud pública en Colombia que merece la urgente atención del Estado. Actualmente el cincuenta y seis coma cuatro por ciento (56,4%) de la población adulta padece exceso de peso. Sin embargo, la situación de los **NNA** suscita especial preocupación. Entre 2010 y 2015 la tasa de sobrepeso y obesidad entre escolares pasó del dieciocho coma ocho por ciento (18,8%) al veinticuatro coma cuatro por ciento (24,4%).<sup>30</sup> Este incremento es tan solo comparable con el que se ha detectado en los países que registran las tasas más altas de obesidad en el mundo. Por este motivo, es deber del Estado, de la familia y de la sociedad, en ejercicio del deber de corresponsabilidad implementar las acciones necesarias para hacer frente a este fenómeno, y proteger la salud y la vida de esta población sujeta a especial protección constitucional.

2. Entre los determinantes sociales que originan este problema de salud pública, sobresale la nutrición.<sup>31</sup> Aun cuando el exceso de peso obedece a diferentes causas, la nutrición es el factor que mayor significancia reviste conforme lo demuestran diferentes estudios.<sup>32</sup> Por este motivo, es indispensable que las políticas públicas, así como los planes y programas orientados a enfrentar este fenómeno, se enfoquen en la nutrición y la dieta de las personas. Escasa utilidad reportan las acciones frente al exceso de peso cuando no se dirigen a la nutrición como determinante social de la salud.

3. Sin embargo, este objetivo encuentra diferentes obstáculos. El primero y más relevante tiene que ver con la información que reciben los consumidores en Colombia sobre los productos procesados y ultraprocesados que se ofrecen en el mercado. No es posible seguir una dieta nutritiva y saludable, si no se tiene información clara, pero sobretodo comprensible de lo que se adquiere en el mercado. La procura de una nutrición adecuada es una tarea compleja en Colombia en la medida en que las normas no obligan a los fabricantes de los productos a ofrecer información en algunos casos, y además ésta no es comprensible para la mayoría de los consumidores. La información que debe ser provista en unos casos específicos establecidos en la normativa –como se indicará más adelante–, se basa en referencias foráneas que no atienden a las necesidades nutricionales de la población colombiana, y mucho menos la de los **NNA**.

4. Pero no solo los valores de referencia son objeto de cuestionamiento. También lo es, que los fabricantes de los productos no estén obligados a reportar cuándo un producto específico es alto en alguno de los ingredientes críticos, estos son azúcar, sodio y grasas saturadas, que se relacionan de manera particular con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles. Este problema es crítico, porque en múltiples eventos los consumidores adquieren productos sin advertir que contienen exceso de ingredientes críticos, que de manera imperceptible afectan la salud de las personas. En el caso de los productos dirigidos a **NNA**, este fenómeno es aún más grave porque los volúmenes de los ingredientes críticos presentes en los productos, resultan aún más nocivos, en razón de su edad, talla y peso.

5. La anterior situación corrobora un déficit de protección de los derechos humanos a la información a la alimentación y a la salud, en la medida en que los consumidores, y en particular **NNA** consumen productos ultraprocesados, sin

<sup>30</sup> Encuesta Nacional de Situación Nutricional (2015) **MINSALUD**. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/ens/in-colombia-2018.pdf>

<sup>31</sup> Institute for Health Metrics and Evaluation en: <http://www.healthdata.org/colombia?language=149>

<sup>32</sup> Ibid.

recibir información comprensible acerca qué contienen, y cuáles son sus potenciales efectos sobre la salud. Este déficit se origina específicamente en la omisión de parte del **MINSALUD** de obligar mediante reglamento a los fabricantes de los productos ultraprocesados a brindar información comprensible acerca de los componentes de los productos, y específicamente a alertar cuando estos contienen exceso de alguno de los ingredientes críticos, que se asocian con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles.

6. Pero además de que se registra un déficit de protección de los derechos humanos a la información a la alimentación y a la salud en razón de una omisión del **MINSALUD**; la problemática del sobrepeso y la obesidad encuentran otro detonante, este es: la publicidad engañosa de algunos productos. En la presente acción se reclama la protección de los derechos de los consumidores, en particular de **NNA** frente a la publicidad engañosa que vienen haciendo **POSTOBÓN** y **ALPINA** sobre bebidas azucaradas que ofrecen a **NNA**, para que las consuman de manera habitual en la lonchera. En las pautas publicitarias los fabricantes dan a entender que los productos son “naturales” o beneficiosos para **NNA**, cuando esto no corresponde a la verdad. Pero además de este engaño, los fabricantes tampoco le informan a los **NNA**, así como a sus padres, madres, cuidadores y educadores que estos productos contienen una cantidad excesiva de azúcar que se relaciona directamente con la aparición de obesidad y diabetes.

7. Con todo y a pesar de los múltiples esfuerzos desplegados por **RED PAPAZ** en diferentes instancias para que se corrija este déficit, y para que prohíba esta publicidad engañosa, las entidades estatales que han conocido las actuaciones han faltado a su deber de proteger integralmente a los **NNA**. Han omitido el trámite prevalente la Constitución Política<sup>33</sup> y el Código de la Infancia y la Adolescencia<sup>34</sup> les impone. Pero más grave aún han adelantado acciones y compromisos para evitar que se pueda hacer efectiva la protección de los derechos de los **NNA**.

8. En razón de la continuidad de la vulneración de los derechos colectivos y de la incapacidad de las autoridades competentes para ofrecer soluciones prontas y efectivas que atiendan al interés superior de los **NNA**, **RED PAPAZ** ha interpuesto esta acción popular, con el objetivo único de que el Tribunal adopte las medidas requeridas que aseguren la debida protección de esta población sujeta a especial protección constitucional. A continuación desarrollo cada uno de los cargos específicos de la acción popular:

## **B. PROTECCIÓN DEFICITARIA DE LOS CONSUMIDORES AFECTA SU DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA SALUD**

### **B.1 LA OBESIDAD: UN PROBLEMA DE SALUD PÚBLICA EN COLOMBIA**

9. La obesidad es una enfermedad crónica, recurrente y multicausal que afecta el equilibrio neuro inmunometabólico y psicosocial, causado por una acumulación anormal o excesiva de grasa que compromete la salud.<sup>35</sup> Se diferencia del sobrepeso, por implicar un mayor aumento de masa corporal y de grasa. Esta enfermedad tiene varios determinantes de carácter ambiental, sociocultural, y otros vinculados a la predisposición genética y hormonal que contribuyen a su

<sup>33</sup> Artículo 44

<sup>34</sup> Numeral 7 del artículo 41

<sup>35</sup> Asociación Colombiana de Endocrinología, Diabetes y Metabolismo, «Recomendaciones De La Asociación Colombiana De Endocrinología, Diabetes Y Metabolismo Para El Manejo De La Obesidad», 2019

desarrollo.<sup>36</sup> Sin embargo, la **OPS** señala que los factores que promueven en mayor medida el aumento de peso y la obesidad son: (i) el consumo habitual de alimentos bajo valor nutricional y alto nivel de azúcar, grasas y sodio; (ii) la ingesta de elevada de bebidas azucaradas; y, en un tercer lugar (iii) la inactividad física.<sup>37</sup>

**10.** Esta enfermedad aumenta el riesgo de mortalidad de quien la padece comoquiera que se asocia con el desarrollo de otras enfermedades crónicas no transmisibles. La obesidad está vinculada con la resistencia a la insulina naturalmente producida por el cuerpo, lo que constituye un factor de riesgo de Diabetes Tipo II. De igual manera, la obesidad aunada a la ingesta de productos con alto contenido de sodio propicia el desarrollo de enfermedades cardiovasculares como es el caso de la hipertensión, al igual que daños en los riñones. Adicionalmente, la obesidad se registra como un factor de riesgo de varios tipos de cáncer, entre los cuales se destacan, el cáncer de páncreas, de hígado, de mama, de esófago y de riñón.<sup>38</sup>

**11.** Esta enfermedad reviste especial gravedad cuando la padecen **NNA**. Lo anterior, se debe a que los **NNA** con obesidad suelen ser más propensos al desarrollo de Diabetes Tipo II, al igual que enfermedades cardiovasculares a una edad más temprana, lo que aumenta las probabilidades de una muerte prematura.<sup>39</sup> La obesidad causa desórdenes metabólicos asociados a altos niveles de colesterol, glicemia y triglicéridos. Adicionalmente, disminuye la capacidad de respiración de los **NNA**, dificulta su habilidad para practicar deportes y reduce su rendimiento. Además, son frecuentes los casos de acoso escolar contra las personas que padecen esta enfermedad, lo que puede causar efectos psicológicos como el aislamiento<sup>40</sup> y en algunos casos el suicidio.

**12.** En los últimos años la obesidad en **NNA** ha ido aumentando, lo que llevó a que la **OPS** la declarara como una «epidemia para el continente americano». Esta tendencia no ha sido ajena a Colombia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) 2015, entre 2010 y 2015 el exceso de peso en escolares aumentó de un dieciocho coma ocho por ciento (18,8%) a veinticuatro coma cuatro por ciento (24,4%).<sup>41</sup> Esta tendencia está correlacionada con el cambio en los hábitos alimentarios de esta población, como se constata en la Encuesta Nacional de Salud Escolar (ENSE) publicada por el **MINSALUD**. Según la ENSE, los productos ultraprocesados de bajo valor nutricional y altos niveles de azúcar, grasas y sodio están desplazando a los alimentos naturales y nutritivos, como las frutas y las verduras, de las dietas de **NNA**. Así, el ochenta y seis coma nueve por ciento (86,9%) de los escolares no consumen la cantidad de frutas y verduras recomendadas por la **OMS**, y el setenta y seis coma cinco por ciento (76,5%) no consumen lácteos con la frecuencia recomendada por esta entidad. Pero además de no consumir los alimentos recomendados, el setenta y cinco por

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Organización Panamericana de la Salud «Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia», 3 de octubre de 2014.

<sup>38</sup> Op. Cit. Asociación Colombiana de Endocrinología, Diabetes y Metabolismo (2019).

<sup>39</sup> Ibid.

<sup>40</sup> Asociación Colombiana de Endocrinología, Diabetes y Metabolismo «Obesidad Infantil». Documento disponible en el siguiente enlace: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Obesidad%20infantil.pdf>

<sup>41</sup> Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) 2015. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCFI/ens-in-colombia-2018.pdf>

ciento (75%) escolares consumen una o más bebidas azucaradas por día.<sup>42</sup> Considerando que los hábitos alimenticios de las personas se forjan en las primeras etapas de su vida, y que éstos suelen persistir durante la adultez, los **NNA** que padecen de obesidad suelen continuar padeciéndola durante la edad adulta.<sup>43</sup> Lo anterior merece especial consideración de parte de las autoridades y de la sociedad en su conjunto.

13. Frente a esta compleja problemática, es deber del Estado, de la familia y de la sociedad adoptar medidas efectivas que permitan enfrentar esta amenaza, y así proteger los derechos prevalentes a la salud y a la vida de **NNA**. Está demostrado que la nutrición constituye el factor más relevante en la aparición de la obesidad y el sobrepeso. Así mismo, el **MINSALUD** registra dos fenómenos coincidentes. Por un lado, se encuentra una alteración en los hábitos alimentarios de la población infantil y adolescente, que se expresa en un consumo excesivo de bebidas azucaradas y productos comestibles ultraprocesados, y por otro, se evidencia un aumento vertiginoso en el exceso de peso entre **NNA**. Estos fenómenos obligan al Estado a establecer acciones de protección certeras para garantizar los derechos de esta población sujeta a especial protección constitucional.

14. Como se refirió anteriormente, uno de los principales obstáculos en la procura de una alimentación nutritiva y adecuada proviene de la deficitaria protección que ofrece el marco normativo colombiano en materia de información a los consumidores, y de manera muy particular a **NNA**, y a sus padres, madres, cuidadores y educadores. La información actualmente provista por los productores de comestibles no cumple con las calidades que ha establecido el Consejo de Estado en su jurisprudencia, esto es, que sea: *información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación*.<sup>44</sup> Como se indicará más adelante, los consumidores y de manera especial los **NNA**, no cuentan con herramientas efectivas para advertir cuándo un producto es alto en alguno de los denominados ingredientes críticos, estos son, azúcares, grasas saturadas y sodio. Esto, conlleva a que sus decisiones de consumo estén viciadas en razón de la falta de información que reciben.

15. Urge que esta deficiencia sea corregida por parte del Estado, específicamente por el **MINSALUD**, mediante la adopción de un sistema de etiquetado frontal que advierta a los consumidores cuándo un producto es alto en alguno de los ingredientes críticos. Este sistema debe ser efectivo y comprensible para la población, en especial para **NNA**. Como lo mencionó el Consejo de Estado al decidir la acción popular del icónico caso de *Red Bull Energy Drink*, los **NNA**, en razón de sus particulares condiciones tienen derecho a recibir información comprensible acerca de los productos que se ofrecen en el mercado. La omisión de información que cumpla con las características anteriormente anotadas conlleva no sólo a la violación de sus derechos como consumidores, sino que afecta de manera directa su derecho a la salud como componente del derecho colectivo a la salubridad pública.

## B.2. SALUBRIDAD PÚBLICA

<sup>42</sup> Ibid.; Ministerio de Salud y Protección Social. *Panorama de salud de los escolares en Colombia: Resultados ENSE*, 19 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Panorama-de-la-salud-de-los-escolares-en-Colombia.aspx>

<sup>43</sup> Op. Cit. OPS (2014)

<sup>44</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Sentencia de 15 de mayo de 2014. AP Rad. 25000-23-24-000-2010-00609-01. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

**16.** La salubridad pública se encuentra consagrada como un derecho colectivo susceptible de protección por medio de acción popular en el artículo 88 de la Constitución Política. De igual manera, el literal g del numeral 4 de la Ley 472 de 1998 dispone que son intereses colectivos, los relacionados con la seguridad y la salubridad pública, como el saneamiento ambiental y la salud.

**17.** Este derecho colectivo se deriva de la obligación del Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. De ahí que el Estado deba manejar y controlar las situaciones sanitarias para evitar que se generen circunstancias que puedan afectar la salud. Por lo tanto, el Estado debe ejercer control sobre las actividades de las cuales se puedan derivar perjuicios sobre las condiciones de salud de los ciudadanos.<sup>45</sup>

**18.** De acuerdo con el Consejo de Estado, el derecho a la salubridad pública debe garantizarse tanto desde una perspectiva negativa, en la que el Estado debe impedir la realización de una conducta que afecte este derecho, como desde una perspectiva positiva, en la que el Estado debe realizar un comportamiento específico para garantizar la materialización del derecho a la salubridad pública.<sup>46</sup> Así mismo, este derecho colectivo puede resultar vulnerado por acción, como por omisión por parte de las autoridades, como de las personas encargadas de prestar servicios públicos. Un ejemplo de esto último se materializa cuando la autoridad omite regular o establecer una protección específica que resulte necesaria para el goce del derecho a la salubridad pública.

**19.** De igual forma, las altas cortes han señalado que la protección de la salubridad pública está directamente relacionada con el derecho a la salud. Así, en Sentencia T-579 de 2015, la Corte Constitucional, citando al Consejo de Estado, definió la salubridad pública como *«la garantía de la salud de los ciudadanos»* que *«implica obligaciones que tiene el Estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad»*.<sup>47</sup> De ahí que se evidencie la relación que hay entre el derecho colectivo a la salubridad con el deber del Estado de garantizar el derecho a la salud y a brindar mecanismos para hacerlo efectivo.

**20.** Así mismo, el Consejo de Estado estableció que la garantía del derecho colectivo a la salubridad pública busca prevenir y corregir circunstancias que puedan afectar negativamente los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente como la vida, la integridad personal y la salud. De igual manera, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo señaló que el derecho colectivo a la salubridad pública se relaciona con el artículo 49 de la Constitución Política, que garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.<sup>48</sup> Lo anterior, evidencia que el derecho a la salud es un componente del derecho colectivo a la salubridad pública, y que al proteger uno se está garantizando el otro.

### B.3. DERECHO A LA SALUD

**21.** El derecho a la salud se encuentra consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), al igual

<sup>45</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP Rad. 1834. C.P. Germán Rodríguez Villamizar.

<sup>46</sup> Op. Cit. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera (2014).

<sup>47</sup> Corte Constitucional – T-579 de 2015

<sup>48</sup> Op. Cit. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. (2014)

que en el artículo 49 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 1751 de 2015 que lo reconoce como un derecho humano individual y colectivo.<sup>49</sup>

22. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC) en su Observación General No. 14 señala que el derecho a la salud es fundamental e indispensable para el goce de los demás derechos humanos, y añade que el más alto nivel de salud es la garantía que tienen las personas para vivir dignamente. Así, el CDESC indica que *«el más alto nivel posible de salud física y mental»*, que refiere el artículo 12 del PIDESC, implica que el derecho a la salud no se limita a la garantía de acceso y de atención, sino que abarca otros factores socioeconómicos tales como la alimentación, la **nutrición**, una vivienda digna y el acceso al agua potable, todos los cuales permiten que las personas puedan gozar de un estado de completo bienestar físico, mental y social.<sup>50</sup>

23. Por otra parte, Anand Grover, Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, en su reporte del año 2014, manifestó especial preocupación por la amenaza que representan los productos ultraprocesados como potenciadores del riesgo de padecer enfermedades no transmisibles que comprometen el derecho a la salud de la población mundial. El relator recalca que en virtud del principio de progresividad de los derechos contenidos en el PIDESC, el Estado tiene la obligación de lograr el más alto nivel de salud de acuerdo con los recursos que tenga a su disposición. Lo anterior significa, que para prevenir el desarrollo de enfermedades no transmisibles, el Estado debe formular políticas públicas estructurales encaminadas a hacer frente a estos fenómenos.<sup>51</sup>

24. En virtud de su obligación de garantía, el Estado debe adoptar políticas fiscales y comerciales que sean efectivas para prevenir las enfermedades como la obesidad, causadas por el consumo excesivo de ultraprocesados. En este sentido, el informe del Relator Especial recomienda a los Estados a proporcionar información sobre los efectos negativos de los productos ultraprocesados, a través de normas de etiquetado y la elaboración de perfiles nutricionales fáciles de entender. Así mismo, se recomienda que los Estados reglamenten la comercialización, publicidad y promoción de estos productos dirigidos a niños, con el fin de reducir su visibilidad. El Relator Especial hace hincapié en la necesidad de promover los alimentos saludables como frutas y verduras, y facilitar el acceso de la población a estos productos, así como a información sobre sus ventajas nutricionales.<sup>52</sup>

25. Considerando que el derecho a la salud está determinado por factores como la nutrición, es necesario que las personas, en particular **NNA**, puedan acceder a una ingesta adecuada de alimentos conforme a las necesidades dietéticas para asegurar una vida digna. En este punto, los derechos a la salud y a la alimentación adecuada convergen. La nutrición es un determinante social de la salud que demanda acciones específicas del Estado.

<sup>49</sup> Ley Estatutaria 1751 de 2015 *«Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones»*.

<sup>50</sup> Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales – Observación General No. 14 *«El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)»* (2000).

<sup>51</sup> Consejo de Derechos Humanos, *«Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover: Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud»*, A/HRC/26/31, (2014).

<sup>52</sup> *Ibid.*

#### B.4. LOS DETERMINANTES SOCIALES DE LA SALUD

26. Como lo ha señalado la **OMS**, la salud guarda relación con diferentes determinantes sociales. Estos comprenden las circunstancias socioeconómicas en las que nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen las personas, y participan dentro del sistema de salud. Estos determinantes son el resultado de la distribución de la riqueza y el poder tanto en el nivel internacional, nacional como local, y guardan estrecha relación con las políticas públicas adoptadas.<sup>53</sup> Así mismo, están directamente relacionados con los conceptos de la desigualdad e inequidad. Este primero corresponde a las diferencias en las condiciones de salud entre individuos y comunidades. Un ejemplo de lo anterior se puede advertir en la variación entre la salud una mujer de veinte (20) años y una de noventa (90). Por otra parte, la inequidad se refiere a las desigualdades derivadas de una injusticia o de una arbitrariedad. Tal es la diferencia en el estado de salud entre una persona de cinco (5) años con acceso a alimentos nutritivos, y otra de la misma edad sin acceso a una nutrición adecuada.<sup>54</sup> Dado que estos factores afectan la expansión y el impacto de las enfermedades en las personas, los Estados deben promover determinantes sociales positivos para eliminar las inequidades y procurar el nivel más alto en el goce del derecho a la salud.<sup>55</sup>

27. De acuerdo con el CDESC, el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores sociales como la vivienda, el trabajo, el ambiente, el acceso al agua potable, la alimentación y la **nutrición**, que impactan directamente en la salud de las personas. Este órgano manifiesta que el derecho a la salud no se limita a la prestación de servicios de curación, sino que incluye la prevención y la lucha contra las enfermedades. Por lo tanto, es obligación de los Estados promover por medio de políticas públicas conductas sanas que permitan el acceso equitativo de la población a los determinantes, de forma tal que se prevenga el desarrollo de enfermedades.<sup>56</sup>

28. La obligación del Estado de intervenir en los determinantes sociales de la salud para prevenir y luchar contra enfermedades hace parte de la garantía del derecho la salud, no sólo como un derecho individual sino como un derecho colectivo. Esta concepción se encuentra plasmada en el artículo 9 de la Ley 1751 de 2015,<sup>57</sup> el cual conmina al Estado a adoptar políticas públicas que reduzcan las desigualdades de los determinantes sociales y se promueva el goce efectivo del

<sup>53</sup> Organización Mundial de la Salud, Comisión de Determinantes Sociales de la Salud. Disponible en: [https://www.who.int/social\\_determinants/es/](https://www.who.int/social_determinants/es/)

<sup>54</sup> Everaldo Lamprea y Johnattan García, *La Ley Estatutaria y los determinantes sociales de la salud: avances y retos*.

<sup>55</sup> Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales - Observación General No. 14 «El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)» (2000).

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ley 1751 de 2015, Artículo 9 «Es deber del Estado adoptar políticas públicas dirigidas a lograr la reducción de las desigualdades de los determinantes sociales de la salud que incidan en el goce efectivo del derecho a la salud, promover el mejoramiento de la salud, prevenir la enfermedad y elevar el nivel de la calidad de vida. Estas políticas estarán orientadas principalmente al logro de la equidad en salud. El legislador creará los mecanismos que permitan identificar situaciones o políticas de otros sectores que tienen un impacto directo en los resultados en salud y determinará los procesos para que las autoridades del sector salud participen en la toma de decisiones conducentes al mejoramiento de dichos resultados. PARÁGRAFO. Se entiende por determinantes sociales de salud aquellos factores que determinan la aparición de la enfermedad, tales como los sociales, económicos, culturales, nutricionales, ambientales, ocupacionales, habitacionales, de educación y de acceso a los servicios públicos, los cuales serán financiados con recursos diferentes a los destinados al cubrimiento de los servicios y tecnologías de salud».

derecho a la salud, para así elevar la calidad de vida y lograr la equidad en salud. De igual forma, la citada disposición legal incluye entre los determinantes sociales de la salud la **nutrición**, la cual debe incentivarse y garantizarse para evitar el desarrollo de enfermedades vinculadas a la malnutrición como lo son entre otras, el sobrepeso y la obesidad.

**29.** La Corte Constitucional en su sentencia C-313 de 2014 por la cual decidió la exequibilidad de la Ley 1751 de 2015, hizo hincapié en la importancia de abordar la salud a partir de los determinantes sociales. De acuerdo con el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, la desatención de estos factores puede frustrar los esfuerzos para hacer efectivo este derecho. Por esta razón, el sistema de salud debe orientarse hacia la adopción de políticas públicas que promuevan el mejoramiento de la salud, prevengan las enfermedades y eleven la calidad de vida de las personas.<sup>58</sup> Adicionalmente, la Corte indica que estas políticas no deben limitarse exclusivamente al ámbito sanitario, sino que deben abarcar otros sectores.

**30.** Teniendo en cuenta lo anterior, la lucha contra la obesidad no puede reducirse al ámbito de la atención, sino que debe incluir medidas específicas que mejoren la nutrición de la población como mecanismo para prevenir el sobrepeso y la obesidad. Estas acciones de prevención deben asegurar que el sector industrial, que fabrica estos productos ultraprocesados, cumpla con unos requisitos mínimos para garantizar que sus productos, no sólo sean inocuos, sino que además brinden la información suficiente a los consumidores sobre cuándo contienen exceso de alguno de los ingredientes críticos. La sola inocuidad no es suficiente para proteger el derecho a la salud de las personas. Resulta indispensable que toda la población, y en particular **NNA**, cuenten con *información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación*.<sup>59</sup>

**31.** En razón de lo anterior, se advierte una importante tendencia en América Latina (específicamente en Chile, Perú, Uruguay y México) de obligar a las empresas que fabrican estos comestibles a agregar a los empaques etiquetas frontales que sean claras, visibles, veraces y de fácil comprensión que adviertan a los consumidores del exceso de ingredientes críticos. La anterior medida resulta indispensable para informar adecuadamente a la población sobre el contenido de estos productos. Al mismo tiempo, permite desincentivar el consumo excesivo de productos que no aportan a la nutrición de las personas, y que fomentan el desarrollo de enfermedades como la obesidad. Mediante el acceso a la información, se promueve un determinante social positivo como es la adecuada alimentación, la cual a su vez propicia la equidad y hace frente a un problema latente de salud pública.

#### **B.5. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA**

**32.** El derecho a la alimentación adecuada se encuentra consagrado en el artículo 11 del PIDESC. Sobre el particular, el CDESC en su Observación General No. 12 señala que el derecho a la alimentación adecuada comprende *«la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables*

<sup>58</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>59</sup> Op. Cit. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. (2014).

para una cultura determinada».<sup>60</sup> A partir de esta definición, el CDESC indica que es obligación de los Estados adoptar medidas para garantizarle a la población el acceso a alimentos inocuos y nutritivamente adecuados, al igual que velar por que las actividades de las empresas o de los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.<sup>61</sup>

**33.** Por otra parte, Hilal Elver, Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, en su informe provisional del año 2016 que se centra en el concepto de nutrición, manifestó su preocupación por el alza de las tasas de malnutrición vinculadas con el aumento en el consumo de productos ultraprocesados. Este comportamiento ha acrecentado el riesgo de que la población padezca enfermedades no transmisibles como Diabetes Tipo II, cardiopatías, hipertensión y cáncer.<sup>62</sup>

**34.** Así mismo, manifestó su preocupación por el aumento acelerado del consumo de estos productos entre **NNA**. Sobre este particular, el informe destaca los mecanismos agresivos de mercadotecnia que este sector de la industria utiliza para promover que **NNA** consuman más ultraprocesados. Entre estas técnicas se encuentran, las campañas publicitarias dirigidas a **NNA**, ofertas persistentes, precios bajos y la inclusión de cantidades mínimas de nutrientes para dar la ilusión de que el producto es saludable.<sup>63</sup>

**35.** Ante este preocupante escenario, la Relatora Especial plantea una solución desde un enfoque de derechos humanos, en el que el Estado reconozca su rol indelegable para proteger los derechos a la salud, a la alimentación adecuada y los derechos de los **NNA**. Así mismo, la Relatora Especial propone que los Estados formulen políticas públicas que promuevan el acceso a alimentos nutritivos y no sólo busquen garantizar un número de calorías. De igual manera, la Relatora Especial, conmina a que las empresas no desarrollen actividades que supriman otros derechos de la población, como la salud y la alimentación adecuada, mediante el suministro de productos que vulneran estos derechos, tal como lo establece el artículo 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Conforme a lo anterior, los Estados deben crear mecanismos como medidas fiscales, restricciones a la publicidad y medidas en materia de etiquetados que brinden a los individuos información para tomar decisiones de consumo, y que incentive que las empresas reformen sus productos.<sup>64</sup>

## B.6. EL PROBLEMA DE LA MALNUTRICIÓN

**36.** Como lo expresó la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, uno de los mayores retos para garantizar tanto el derecho a la salud como a la alimentación adecuada es el problema de la malnutrición. El alza en el consumo de productos comestibles ultraprocesados con un alto contenido en nutrientes críticos como azúcares libres, grasas saturadas y sodio, aumentan las posibilidades de que los consumidores padezcan de enfermedades no transmisibles como obesidad, Diabetes Tipo II, cardiopatías, hipertensión e incluso algunos tipos de cáncer. Muchas de estas enfermedades son crónicas, por lo que representan la mayor parte de los costos evitables en los sistemas de salud.

<sup>60</sup> Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales - Observación General No. 12 «El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)» (1999).

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Hilal Elver «Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación - Derecho a la alimentación» A/71/282. 3 de agosto de 2016.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

**37.** De acuerdo con la **OPS**, las enfermedades no transmisibles «siguen causando tres (3) de cada cuatro (4) defunciones en el continente americano: las enfermedades cardiovasculares provocan al año 1,9 millones de muertes; el cáncer, 1,1 millones; la diabetes, 260.000; y las enfermedades respiratorias crónicas, 240.000» (cifras para el año 2012).<sup>65</sup> Así mismo, la **OPS** señaló que la obesidad en la niñez ha alcanzado proporciones epidémicas en el continente americano debido al aumento en el consumo de productos comestibles de bajo valor nutricional y alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas.<sup>66</sup> Colombia no es ajeno a esta tendencia, como se indicó anteriormente, el exceso de peso en la población en edad escolar aumentó del dieciocho coma ocho por ciento (18,8%) en 2010 al veinticuatro coma cuatro por ciento (24,4%) en 2015, y en 2015, el exceso de peso afectaba al cincuenta y seis coma cuatro por ciento (56,4%) de la población adulta.<sup>67</sup> De acuerdo con el informe de **UNICEF** titulado «El estado mundial de la infancia 2019: Niños, alimentos y nutrición», las dietas deficientes son el primer factor de riesgo de morbilidad de **NNA** por malnutrición.<sup>68</sup>

**38.** De conformidad con los datos anteriores, la **OPS**, la **OMS** y **UNICEF**, han destacado que el Estado debe combatir la epidemia de las enfermedades no transmisibles. Todos estos organismos han declarado que la medida más eficiente y costo efectiva para enfrentarse a las enfermedades no transmisibles, es por medio de la adopción de políticas públicas encaminadas a reducir los factores de riesgo que promueven el desarrollo de estas enfermedades. La **OPS** ha recomendado que los Estados promuevan políticas en ejes temáticos para combatir el consumo excesivo de productos ultraprocesados, tales como: (i) mejorar los hábitos alimenticios en los entornos escolares; (ii) adoptar políticas fiscales; y (iii) proveer información a través de etiquetas y reglamentando la publicidad,<sup>69</sup> por citar tan sólo algunos.

**39.** Los mencionados organismos, al igual que los Relatores Especiales para el derecho a la salud y el derecho a la alimentación adecuada, coinciden en que el acceso a **información** clara, comprensible, veraz y suficiente sobre los productos ofrecidos en el mercado resulta determinante para proteger el derecho a la salud.

## B.7. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

**40.** El derecho a la información clara, veraz, comprensible y suficiente es la garantía que tienen los consumidores para conocer el contenido de los bienes que consumen. Este derecho permite equilibrar la asimetría existente entre los productores que conocen los bienes y servicios que ofrecen, y, los consumidores que no tienen la información, ni los medios adecuados para tomar decisiones libres. El acceso a la información permite a los consumidores ponderar todas las posibles ventajas y desventajas de una decisión de consumo. El CDESC recalca la relación entre el derecho a recibir información y el derecho a la salud, al señalar que el

<sup>65</sup> Organización Panamericana de la Salud «Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia», 3 de octubre de 2014.

<sup>66</sup> Organización Panamericana de la Salud «Estrategia para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles, 2012-2015», 28ª Conferencia Sanitaria Panamericana. 18 de septiembre de 2012.

<sup>67</sup> Ministerio de Salud y de la Protección Social (2017). «Gobierno presenta Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (ENSIN) 2015». Boletín de Prensa, 169 de 2017. Tomado de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Gobierno-presenta-Encuesta-Nacional-de-Situaci%C3%B3n-Nutricional-de-Colombia-ENSIN-2015.aspx>

<sup>68</sup> Unicef, «El estado mundial de la infancia 2019: Niños, alimentos y nutrición». Octubre 2019.

<sup>69</sup> Op. Cit. OPS (2014).

acceso a la información es uno de los factores determinantes para el goce del más alto nivel de salud.<sup>70</sup>

**41.** En consonancia con lo anterior, la Constitución Política reconoce en el artículo 78 la importancia que tiene la información para los consumidores, al igual que la responsabilidad del Estado de garantizar su acceso. Así mismo, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, han sido enfáticos en destacar el rol que juega el derecho a la información de los consumidores, especialmente cuando se encuentran frente a un producto que puede tener efectos negativos en su salud. En Sentencia T-333 de 2000, la Corte Constitucional indicó que «los derechos de los consumidores, por esencia de carácter difuso, sólo pueden ejercitarse activamente si ellos disponen de información adecuada y oportuna».<sup>71</sup> De conformidad con lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia T-543 de 2017 precisó que el derecho de los consumidores a recibir información cumple varias funciones esenciales, como:

*(i) En primer lugar, garantiza el derecho de los consumidores a la información relevante sobre los productos alimenticios que consumen (...). (ii) En segundo lugar, habilita a los consumidores a elegir de una manera libre los productos alimenticios que deseen consumir, conforme a su propia orientación de vida (...). (iii) Garantiza la protección y prevención en materia de salud, al admitir los riesgos presuntos o eventuales ligados con aspectos del desarrollo de estos productos que son desconocidos hasta el momento por la sociedad.<sup>72</sup>*

**42.** Con fundamento en lo indicado por la Corte Constitucional y los organismos internacionales, el etiquetado de los productos ultraprocesados resulta la vía más adecuada para materializar el derecho de los consumidores de recibir información sobre los contenidos, los procedimientos de elaboración y la calidad de los productos. Dado que los productos ultraprocesados contienen exceso de ingredientes críticos como azúcares, grasas saturadas y sodio, los cuales están vinculados al desarrollo de enfermedades no transmisibles como la diabetes, problemas cardiovasculares y ciertos tipos de cáncer; para garantizar la libertad de escogencia de los consumidores, se debe brindar información que sea clara y comprensible. Lo anterior, además resulta esencial para proteger el libre desarrollo de la personalidad.

**43.** Teniendo en cuenta los efectos nocivos que los productos ultraprocesados tienen sobre la salud, el Estado está obligado a intervenir para garantizarle este derecho a la población. La Corte Constitucional en la Sentencia C-665 de 2007 determinó que el Estado está obligado a garantizar que se provea información sobre los productos puedan afectar la salud. Así mismo, deberá asegurar que se provea información sobre los componentes de los productos, y se evite el uso de expresiones que lleven a los consumidores a equívocos.<sup>73</sup> Teniendo en cuenta que los productos ultraprocesados tienen efectos perjudiciales para la salud, y que la comunicación de esta información garantiza lo dispuesto en el artículo 78 de la Constitución Política, el Estado debe exigirle a los productores de ultraprocesados etiquetas que adviertan a los consumidores sobre cuándo éstos contienen exceso de alguno de los ingredientes críticos que se relacionan con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles.

<sup>70</sup> Op. Cit. CEDESC (2000)

<sup>71</sup> Corte Constitucional Sentencia T-333 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>72</sup> Corte Constitucional. Sentencia T- 543 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera

<sup>73</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-665 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

44. En suma, de acuerdo con las recomendaciones internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Estado debe garantizar el acceso de los consumidores a la información sobre los productos que adquieren. La información sobre los componentes y efectos de los bienes y servicios constituye una medida de protección del derecho a la salud de los consumidores. Igualmente, el conocimiento sobre los contenidos y efectos de los productos les permite tomar decisiones informadas de consumo en consonancia con los modelos de vida que deseen llevar, lo que traduce al pleno ejercicio del libre desarrollo de la personalidad.

### B.8. SUJETOS ESPECIAL PROTECCIÓN

45. Los sujetos de especial protección constitucional son aquellos que por situaciones o circunstancias particulares, se encuentran en un estado de debilidad o desprotección manifiesta frente a otros grupos que detentan una posición de mayor poder. La Constitución Política reconoce la existencia de estos grupos desprotegidos y en su artículo 13 le impone al Estado la obligación de promover la igualdad efectiva de estos sujetos frente a la generalidad de la población de forma tal que todas las personas gocen de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin discriminación alguna.<sup>74</sup>

46. Dada su condición de debilidad manifiesta, estos sujetos tienen el derecho de recibir un mayor grado de protección por parte del Estado, de forma que se reduzcan los efectos negativos que la desigualdad material tiene sobre estos grupos. Es obligación del Estado adoptar acciones positivas en favor de estos sujetos, para que puedan superar su condición de debilidad y logren disfrutar de sus derechos como cualquier otro grupo.<sup>75</sup> Entre estos sujetos de especial protección, se ha reconocido a los **NNA**, a los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad,<sup>76</sup> a los consumidores frente a los productores de bienes y servicios,<sup>77</sup> y en realidad a cualquier persona que por su condición económica, física o mental se encuentre en situación de debilidad manifiesta o en una relación asimétrica frente a otro grupo.

47. En las relaciones de consumo de productos comestibles, son sujetos de especial protección los **NNA**, al igual que sus padres, madres, cuidadores y educadores. Al ser éstos quienes tienen la responsabilidad de proveer alimentos nutritivos a **NNA**, deben tener la capacidad de identificar cuáles productos comestibles son realmente saludables y cuáles no. De igual forma, son sujetos de especial protección las personas con bajo nivel de escolaridad que no tienen la capacidad de entender las tablas nutricionales instituidas en la Resolución 333 de 2011, o que no tienen los conocimientos matemáticos suficientes para realizar las operaciones aritméticas necesarias para determinar el contenido de ingredientes críticos de los productos ultraprocesados. Así mismo, las personas que padecen de alguna condición de salud que las hace especialmente sensibles al consumo de ingredientes críticos, como los diabéticos frente a los azúcares añadidos, se encuentran en una situación de debilidad manifiesta en tanto no tengan la capacidad de determinar con base en las tablas nutricionales, si un producto contiene exceso de ingredientes críticos que pueden afectar de manera inmediata

<sup>74</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-293 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>75</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-106 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Cuarta, Subsección B. Sentencia del 1 de septiembre de 2005, Expediente: 2004-02090. M.P. Beatriz Martínez Quintero.

su salud.

**48.** Con fundamento en lo anterior, se resalta la necesidad de que el Estado intervenga para equilibrar las relaciones entre los fabricantes de productos ultraprocesados y los sujetos de especial protección antes mencionados. Esto supone reformar el sistema actual de etiquetado, de forma tal que se adopten etiquetas frontales que adviertan de manera clara, visible, veraz y comprensible que informe la presencia excesiva de ingredientes críticos como los azúcares añadidos, las grasas saturadas y sodio con base en el Modelo de Perfil Nutricional de la **OPS**. Este tipo de etiquetado debe entenderse sin necesidad de que las personas tengan conocimientos especiales sobre nutrición o de matemáticas, lo que ayudaría a **NNA**, a padres, madres, cuidadores y educadores y a personas con un bajo nivel de escolaridad, a tomar decisiones informadas. Así mismo, el etiquetado que se adopte debe discriminar los excesos en ingredientes críticos, para permitirle a personas que padezcan de alguna condición como la diabetes, saber si lo que consumen impactará de forma inmediata en su salud. De esta forma, se equilibraría la relación entre los consumidores y los productores, permitiendo a los primeros a gozar de sus derechos y de ejercer su libertad de elección de los productos que sean más saludables para sí mismos, o para los **NNA** que puedan tener a su cargo.

#### **B.9. EL INTERÉS SUPERIOR DE NNA**

**49.** Como se señaló anteriormente, la **OPS** manifestó que la obesidad entre **NNA** ha alcanzado el nivel de epidemia en la región. Esta enfermedad está vinculada a una morbilidad más temprana, al igual que al desarrollo de enfermedades no transmisibles como Diabetes Tipo II, cardiopatías e hipertensión.<sup>78</sup> Esta preocupante situación se debe en parte, al aumento en el consumo de productos ultraprocesados de bajo valor nutricional y alto contenido de ingredientes críticos, que han entrado a formar parte de las dietas habituales de **NNA**, en reemplazo productos naturales y nutritivos, como lo constata la **ENSE**.<sup>79</sup>

**50.** La **OPS** ha sido enfática en la necesidad de que los Estados adelanten acciones para combatir la obesidad y las enfermedades no transmisibles en **NNA**, por tratarse de una etapa determinante dentro del desarrollo de las personas. De otra parte, la **OPS** ha indicado que entre más temprano una persona adquiera sobrepeso u obesidad, mayores son las probabilidades de que mantenga esta condición por el resto de su vida. De igual forma, la obesidad adquirida en las etapas tempranas de la vida aumenta las posibilidades de que **NNA** padezcan asma, Diabetes Tipo II, apnea del sueño y desarrollen cardiopatías. Finalmente, la organización destaca la importancia de generar costumbres saludables de alimentación en **NNA**, comoquiera que los hábitos alimenticios se adquieren en la niñez, y suelen perdurar durante la vida.<sup>80</sup>

**51.** El problema de la epidemia de la obesidad en **NNA** resulta más dramático si se tiene en consideración que los productos ultraprocesados, pueden causar adicción especialmente en **NNA** que ya padecen de sobrepeso u obesidad. Existe una correlación entre el consumo de productos ultraprocesados altos en azúcares añadidos, grasas saturadas y sodio y comportamientos que indican adicción, como son, la ansiedad y el afán por consumir estos productos, que además están asociadas con adaptaciones neuroquímicas vinculadas al sistema de recompensas,

<sup>78</sup> Op. Cit. OPS (2014)

<sup>79</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, **ENSE** (2018).

<sup>80</sup> *Ibid.*

similar a otro tipo de dependencias químicas. Esta correlación es más prevalente en **NNA** que ya tienen sobrepeso o que padecen de obesidad, y genera cambios en las grasas y carbohidratos metabólicos, sensibilidad a la insulina y la función de la hormona del apetito.<sup>81</sup> Esta condición semejante a la adicción, dificulta que los **NNA** modifiquen sus hábitos de consumo a favor de dietas más saludables, por lo que el Estado debe prevenir que se desarrollen estos comportamientos, en razón del efecto nocivo que puede tener sobre **NNA**.

**52.** La Constitución Política en su artículo 44 reconoce la salud y la alimentación equilibrada como derechos fundamentales de **NNA**. En razón de lo anterior, el Estado debe intervenir a favor de esta población sujeta a especial protección constitucional para proteger su derecho a la alimentación adecuada y a la salud. El artículo 44 establece que los derechos de los **NNA** prevalecen sobre los derechos de los demás. Este principio se desarrolla en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño que estipula que todas las actuaciones que tomen los órganos del Estado y las autoridades públicas deben estar encaminadas a atender el interés superior de **NNA** y a garantizar la protección y el bienestar de esta población. A partir de este principio se desprende la obligación del Estado de privilegiar siempre los derechos, especialmente la salud y el desarrollo de **NNA** en la creación y aplicación de normas y políticas públicas.<sup>82</sup>

**53.** El Comité de los Derechos del Niño (CDN) exhortó a los Estados a hacerle frente a la obesidad infantil vinculada al desarrollo de enfermedades no transmisibles, por medio de la adopción de políticas públicas que busquen la promoción de dietas más nutritivas que prevengan que **NNA** padezcan estas enfermedades. De igual forma, el CDN en su Observación General No. 16 sobre «Las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño», insta a los Estados a:

*Velar por que la mercadotecnia y la publicidad no afecten negativamente los derechos del niño y adoptar normas adecuadas y alentar a las empresas a que se adhieran a los códigos de conducta, etiqueten de manera clara y precisa los productos e informen a los padres y los niños de manera que puedan tomar decisiones bien fundadas como consumidores.* (Subrayas fuera del texto).<sup>83</sup>

**54.** El Estado debe entonces asegurar que los bienes y servicios ofrecidos en el mercado no atenten contra el derecho a la salud de los consumidores, y más específicamente de **NNA**. Para este efecto, debe ejercer sus facultades reglamentarias para evitar que la venta de productos comestibles se haga en condiciones que afecten la libertad de elección y el bienestar de **NNA**. En este orden de ideas, el suministro de información completa, veraz, clara, comprensible, que promueva los derechos de los **NNA** constituye una medida, que lejos de afectar la comercialización de un producto legal, brinda información para que los

<sup>81</sup> Andrea Rocha Filgueiras, Viviane Belucci Pires de Almeida, Paulo Cesar Koch Nogueira, Semiramis Martins Alvares Domene, Carlos Eduardo da Silva, Ricardo Sesso, Ana Lydia Sawayaa. «Exploring the consumption of ultra-processed foods and its association with food addiction in overweight children». 12 de noviembre de 2018. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.appet.2018.11.005>

<sup>82</sup> Comité de los Derechos del Niño – Observación General No. 15 «Sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)». (2013).

<sup>83</sup> Comité de los Derechos del Niño – Observación General No. 16 «Sobre Las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño». (2013).

consumidores decidan si lo adquieren o no.<sup>84</sup> Así mismo, la imposición de etiquetas claras, visibles, veraces y que sean fácilmente comprendidas por **NNA** resulta ser la forma más adecuada para proteger a este grupo de especial protección.

**55.** Cabe destacar que el artículo 44 de la Constitución Política reconoce que la familia y la sociedad cumplen un papel determinante en la protección de **NNA**. Por esta razón, resulta indispensable que padres, madres, cuidadores y educadores cuenten con todas las herramientas para brindarle a los **NNA** toda la asistencia que estos requieren. Lo anterior, cobra gran importancia en el tema de la garantía del derecho a la alimentación adecuada, puesto que son padres, madres, cuidadores y educadores quienes generalmente se encargan de adquirir los alimentos para el consumo de **NNA**. Por esto, es necesario que el Estado asegure un nivel de protección mínima, que les permita a éstos seleccionar los productos que sean más saludables para **NNA**. Actualmente, el marco normativo vigente no permite una protección adecuada de esta población, ni de sus padres, madres, cuidadores y educadores, ni de otras personas en especial condición de vulnerabilidad. La información que se suministra a los consumidores reviste problemas estructurales que se revisarán más adelante, y que impiden el goce efectivo del derecho a la información y a la salud de los consumidores, en particular a la de **NNA**. Frente a este alarmante escenario, resulta imperativa la adopción de una medida como es el sistema de etiquetado frontal de advertencia.

**56.** Esta pretensión guarda absoluta conformidad con lo dispuesto por el Consejo de Estado, al decidir el caso emblemático de *Red Bull Energy Drink*. En esa oportunidad, el máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo determinó que la normativa colombiana en materia de información de bebidas energizantes ofrecía una protección deficitaria a sujetos de especial protección. En consecuencia, advirtió que la necesidad de proteger a **NNA** justifica el suministro de información adicional sobre estas sustancias que pueden tener repercusiones sobre su salud.<sup>85</sup> En ese sentido, precisó el derecho de los consumidores a recibir de los productores información clara, completa, comprensible, veraz, precisa e idónea. Por tanto, ordenó que se comunicara en el etiquetado de estas bebidas energizantes, información sobre los riesgos ligados a su consumo, para «salvaguardar la salud e integridad de los consumidores en general y de los sujetos de especial protección que en particular pueden resultar perjudicados con su consumo».<sup>86</sup> Adicionalmente, como las advertencias buscan proteger la salud de **NNA**, el Consejo de Estado exigió que los mensajes en las etiquetas fueran absolutamente expuestos frente al riesgo, para que todas las personas pudieran entenderlos.<sup>87</sup>

**57.** La anterior providencia es especialmente relevante en el caso que se somete a consideración del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En efecto, se trata de productos que se ofrecen a **NNA** de manera permanente, lo que conduce a un consumo excesivo que tiene consecuencias nocivas sobre la salud. En el caso de la sentencia, la Resolución 1450 de 2009, que regulaba los requisitos que deben cumplir las bebidas energizantes, no incluía ninguna obligación de advertir a los consumidores de los efectos de estas bebidas. Sin embargo, el Consejo de Estado identificó que había un déficit de protección frente a **NNA**, madres lactantes y personas sensibles a la cafeína. Por este motivo, exigió que se modificaran las etiquetas de las bebidas energizantes para proteger a **NNA** y a madres lactantes, y

<sup>84</sup> Op. Cit. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. (2014).

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Ibid.

en consecuencia ordenó que se advirtiera que estos productos afectan la salud de esas personas.

**58.** Con fundamento en lo anterior, se debe exigir que los productos ultraprocesados y las bebidas azucaradas, adviertan de manera clara y comprensible, cuando contienen exceso de alguno de los nutrientes críticos de acuerdo con el Modelo de Perfil de Nutrientes de la **OPS**, toda vez que existe copiosa evidencia acerca de la relación que tienen estos componentes en la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles. Lo anterior, resulta primordial, sobre todo si se considera que las normas que regulan el etiquetado de productos comestibles en Colombia no garantizan que los consumidores tengan acceso a información clara, veraz y comprensible.

#### **B.10. DÉFICIT DE PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES**

**59.** El artículo 10 de la Ley 1355 de 2009 establece que los fabricantes están obligados a proporcionar información en el etiquetado de los productos, con fundamento en lo que disponga la reglamentación que expida el **MINSALUD**.<sup>88</sup> Con lo anterior, se busca que los consumidores reciban información clara, veraz y comprensible de los productos que adquieran, de manera que puedan tomar decisiones libres e informadas.

**60.** Sin embargo, a la fecha el **MINSALUD** no ha expedido ninguna reglamentación que materialice el propósito de brindarle información clara, veraz y comprensible a los consumidores sobre los productos que adquieren en el mercado. La única disposición vigente en lo que concierne al rotulado y etiquetado nutricional es la Resolución 333 de 2011 *«Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado nutricional que deben cumplir los alimentos envasado para consumo humano»*. Esta resolución presenta numerosas deficiencias que impiden, alcanzar los objetivos previstos por la Ley 1355 de 2009.<sup>89</sup> Esto constituye una situación de déficit de protección de los consumidores, en particular de los **NNA**, tal como se expondrá a continuación.

**61.** En primer lugar, la Resolución 333 de 2011 no le exige a todos los productores etiquetar sus productos. De acuerdo con el artículo 2 de esta norma, sólo estarán obligados a incorporar la tabla nutricional los productos que declaren información nutricional, propiedades nutricionales, propiedades de salud. Los demás productos que no declaren este tipo de información están excluidos de la obligación de incluir esta tabla, que por lo demás resulta de difícil comprensión para el público en general, con excepción de las personas que cuentan con formación especializada en el campo de la nutrición. Los **NNA**, así como las personas con bajos niveles de escolaridad, encuentran enormes dificultades interpretando la información que suministra esta tabla.

**62.** Pero además de no ser fácilmente comprensible, esta tabla no es vinculante para todos los fabricantes. Ciertamente, si un productor no incluye este tipo de frases o alusiones en el empaque, no está obligado a incorporar la tabla nutricional. Esto significa que ni los consumidores más educados sabrán cuál es

<sup>88</sup> Ley 1355 de 2009 *«Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención»*. Artículo 10: *«Con el ánimo de mejorar el conocimiento que tiene la población en general referente a los contenidos nutricionales y calóricos, los productores de alimentos entregarán la información en el etiquetado de acuerdo a la reglamentación expedida por el Ministerio de la Protección Social (hoy MINSALUD)»*.

<sup>89</sup> Diana Guarnizo, Ana María Narváez. *«Etiquetas sin derechos. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos»*. Dejusticia. (2019).

el contenido nutricional del producto. Por ende, es posible producir comestibles ultraprocesados con contenidos altos en ingredientes críticos, sin que los consumidores en ningún momento puedan percatarse de esta situación. Esto tiene el efecto de permitir que los consumidores ingieran productos que puedan tener graves efectos sobre su salud, sin que en ningún momento lo hayan advertido.<sup>90</sup>

**63.** De igual manera, los productores no están obligados a discriminar los tipos de azúcares y las cantidades de cada una de éstas en las tablas nutricionales. Lo anterior puede inducir a confusión al consumidor que se encuentra ante un producto que tiene azúcares intrínsecos y a su vez puede tener azúcares añadidos. Este es el caso típico de los productos lácteos que contienen lactosa, y además pueden contener otros azúcares añadidos como la sacarosa o la fructosa. En este evento, el consumidor no sabe cuántos de los azúcares provienen de la leche y cuántos son añadidos por el fabricante para hacerlo más agradable al paladar. Por esta razón, al momento de adquirir un producto lácteo, le resultará difícil saber cuál es más saludable. De acuerdo con el Modelo de Perfil de Nutrientes de la **OPS**, los azúcares libres son nutrientes críticos y en consecuencia deben ser informados al consumidor.<sup>91</sup>

**64.** De otra parte, la Resolución 333 de 2011 tampoco obliga a los productores a reportar la cantidad de edulcorantes presentes en el producto. Lo anterior cobra especial relevancia, comoquiera que los edulcorantes brindan un sabor dulce a los comestibles, e inducen al consumo de productos azucarados.<sup>92</sup> Así mismo, aún se investigan los efectos que pueden tener los edulcorantes sobre la salud humana. Por tanto, resulta indispensable que los consumidores cuenten con información precisa y comprensible sobre estos aditivos.

**65.** Por otra parte, la información contenida en la tabla nutricional tiene otros defectos que se deben señalar. Además de que la tabla no es vinculante en todos los casos, y que la información establecida no resulta comprensible para una inmensa mayoría de la población, en particular para **NNA**, ésta tiene una serie de limitaciones que se referirán enseguida. En primer lugar, es necesario destacar que la tabla nutricional señala la cantidad de kilocalorías, gramos o mililitros expresados como un porcentaje de un valor diario de referencia. Este valor diario se basa en el perfil de una mujer europea de edad mediana con una dieta de al menos 2.000 calorías diarias. Este perfil resulta problemático porque no corresponde a la realidad colombiana que tiene características de talla, peso, entre otras, diferentes a las de la población europea, y en muchos casos no requieren una dieta de 2.000 calorías. Tratándose de **NNA**, esta referencia resulta aún más incongruente, porque esta población, en razón de su edad, de su talla y su peso, no requiere una dieta de 2.000 calorías.

**66.** Por esta razón, en el año 2016 el **MINSALUD** expidió la Resolución 3803 de 2016 «*Por la cual se establecen la Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes - RIEN para la población colombiana y se dictan otras disposiciones*», con la que se busca crear un nuevo perfil base que sí corresponda al de la población colombiana. En efecto, el numeral 2 del artículo 4 de la mencionada resolución estipula que se debe proveer información para establecer normas y valores diarios para el etiquetado nacional de alimentos con base en las RIEN. Lo anterior implica que el propio **MINSALUD** reconoce las limitaciones de la Resolución 333 de 2011 y por tanto, evidencia que esta cartera se encuentra en mora de expedir un

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2016). *Modelo de perfil de nutrientes*. Washington, D.C. 2016.

<sup>92</sup> Ibid.

reglamento nuevo que responda a las necesidades de los consumidores y les garantice sus derechos a la información y a la salud.<sup>93</sup>

**67.** De igual manera, la comunicación de la información nutricional por medio de porcentajes de valor diario de referencia impide que las personas determinen con facilidad si el nivel de un ingrediente es alto o bajo. Lo anterior, afecta de manera ostensible el derecho a la información de las personas y en particular de **NNA**. Para que los consumidores obtengan esta información, es necesario que realicen varias operaciones matemáticas para determinar la cantidad de nutriente presente en el producto. Sin embargo, los consumidores no disponen del tiempo, ni de los conocimientos suficientes para realizar esta operación para cada producto que pretendan adquirir. Es ilusorio, suponer que **NNA** o personas con bajos niveles de escolaridad puedan realizar en poco tiempo varias operaciones aritméticas para determinar si un producto es alto en algún ingrediente crítico.<sup>94</sup> Pero además, en el caso de los **NNA**, esta información debe ajustarse al contenido calórico de su dieta, para que resulte útil la información que se obtenga. Por todas estas razones, es evidente que la información nutricional que deben ofrecer en algunos casos los productores de comestibles es insuficiente y dista de proteger adecuadamente el derecho a la información y a la salud.

**68.** Lo anterior se ilustra con la siguiente imagen:

<sup>93</sup> Resolución 3803 de 2016 «Por la cual se establecen la Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes - RIEN para la población colombiana y se dictan otras disposiciones». «Artículo 4. Usos generales de las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes - RIEN. Las recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes RIEN tendrán, entre otros, los siguientes usos generales: [...] 4.2 Proveer información básica para establecer las normas y los valores diarios para el etiquetado o rotulado nutricional de productos alimenticios».

<sup>94</sup> Op. Cit. Diana Guarnizo, Ana María Narváez. (2019).

## INFORMACIÓN NUTRICIONAL NUTRITION FACTS

### 1.

Tamaño por porción/Serving size: 1 caja/1 box (200 ml/6.67 fl oz)  
Porciones por envase/Servings: 1

### Cantidad por porción/Amount per serving

Calorías/Calories 90

### 2. Valor Diario/Daily Value\*

Grasa Total/Total Fat 0g 0%

Sodio/Sodium 15 mg 1%

Carb. Total/Total Carbohydrate 23 g 8%

Azúcares/Sugars 19 g 3.

Proteína/Protein 0g 0%

No es una fuente significativa de Grasas de la Grasa, Grasa Saturada, Grasa Trans, Colesterol, Fibra Dietaria, Vitamina A, Vitamina C, Calcio y Hierro.

\*Los porcentajes de Valores Diarios están basados en una dieta de 2000 calorías.

### 1. Tamaño de la porción

Con base en este tamaño y el perfil calórico base se calcula el aporte nutricional del resto de la tabla.

Dejo que la Resolución 333 de 2012 permita al productor incluir la información nutricional para una sola de las porciones. Esto puede resultar confuso para los consumidores, los cuales deben realizar una operación matemática compleja utilizando los valores de las porciones y del aporte nutricional para poder obtener la información nutricional para la totalidad del producto.

Por lo tanto, para garantizar a los consumidores el acceso a la información clara, veraz y comprensible, la tabla deberá incluir la información nutricional de la totalidad del producto, y no sólo de las porciones en las que se divide.

### 3. Azúcares totales.

El productor no está obligado a discriminar entre los azúcares que son propios del producto y azúcares adicionados. Tampoco están obligados a reportar la cantidad de edulcorantes y otros sustitutos del azúcar.

2. Cantidad de nutrientes expresada en un porcentaje sobre el valor diario de consumo con base en un perfil calórico determinado.

Estos valores no reflejan la cantidad de nutrientes que contiene el producto. Solo muestra el porcentaje de las mismas sobre el valor diario de consumo.

A partir de estas cifras no es posible colegir si la cantidad de alguno de estos nutrientes es adecuada dentro del producto. El consumidor tendría que realizar una conversión matemática para obtener la cantidad apropiada. La mayoría parece de ellas no parecen ni el tiempo, ni el conocimiento técnico para realizar esta operación.\*

Por lo tanto, con menor a garantizar el derecho a la información, se necesita un estudio que informe si el producto es alto en ingredientes críticos de acuerdo con las cifras determinadas por el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS.

### 4. Perfil calórico base.

Los productos en Colombia se basan en una dieta de 2000 calorías. Esto corresponde al perfil nutricional de una persona europea promedio por lo tanto no necesariamente corresponde con las características de la población colombiana cuyo requerimiento nutricional es diferente.

Es por eso que en la Resolución 3009 de 2016 y Por la cual se emiten las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes (RIEN) para la población colombiana y se dictan otras disposiciones expedida por MINSAUD, se crea un perfil nutricional nacional. En su artículo 4.2 se indica que con base en el RIEN se deben establecer nuevos valores diarios para el etiquetado nacional de productos alimenticios.

\*Con base en Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. Las operaciones matemáticas para determinar si la cantidad de los macronutrientes es excesiva, es la siguiente:

Sodio: si la razón entre la cantidad de sodio (mg) y las calorías (kcal) es igual o mayor a 1:1.

Grasas totales: si los gramos de grasas totales (x 9 kcal) es igual o mayor a 30% del total de energía (kcal).

Grasa saturada: si los gramos de grasas saturadas (x 9 kcal) es igual o mayor a 10% del total de energía (kcal).

Azúcares: si los gramos de azúcares libres (x 4 kcal) es igual o mayor a 10% del total de energía (kcal).

69. A partir de la imagen anterior, se establece que la tabla nutricional que crea la Resolución 333 de 2011 no es simple, no es fácil de interpretar, no es llamativa, requiere que los consumidores tengan habilidades matemáticas y además de ello, que tengan el tiempo de hacer este análisis cada vez que vayan a adquirir un producto. Teniendo en cuenta que de acuerdo con la **OMS** el etiquetado es una herramienta de salud pública que debe ayudar a los consumidores a elegir los productos más saludables de forma rápida y sencilla,<sup>95</sup> resulta indispensable que este sea lo suficientemente comprensible para la población, en particular para los sujetos de especial protección. Adicionalmente, el hecho de que el **MINSALUD** haya expresado la necesidad de cambiar de sistema de etiquetado por uno que promueva mejores hábitos nutricionales<sup>96</sup>, demuestra que no hay un sustento técnico-científico que justifique mantener el sistema actual de etiquetado.

70. De conformidad con lo anterior, queda claro que la Resolución 333 de 2011 establece una protección deficitaria de los consumidores. De esta manera, es obligación del Estado colombiano establecer mecanismos certeros de protección de los derechos a la información y a la salud de las personas, en particular de los **NNA**. Resulta imperativo que se adopte un sistema de etiquetado de frontal que advierta de manera clara, veraz y comprensible a los consumidores, sobre todo cuándo un producto contiene un ingrediente crítico en exceso, de acuerdo con el Modelo de Perfil de Nutrición de la **OPS**. Así mismo, debe advertir sobre la presencia de azúcares añadidos y de edulcorantes, conforme se expresó anteriormente.

### B.11. ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA

71. Como se ha indicado en los puntos anteriores, diferentes autoridades nacionales e internacionales han hecho especial énfasis que el Estado debe brindar a los consumidores información clara, veraz y comprensible sobre los productos que adquieren, sobre todo si pueden llegar tener impactos negativos en la salud. Sobre este particular, la **OPS** ha indicado que la adopción de normas de etiquetado frontal permite la identificación rápida y sencilla de productos comestibles ultraprocesados y promueve decisiones saludables de consumo.<sup>97</sup>

72. Adicionalmente, el propio **MINSALUD**, en desarrollo del análisis de impacto normativo para la regulación del etiquetado encontró que el etiquetado frontal es en una excelente medida costo-efectiva para prevenir la obesidad, y así lo estableció en un documento que constituye una importante referencia sobre la materia. Así mismo, en ese estudio, **MINSALUD** destacó la importancia de que este etiquetado fuera frontal porque aumenta la visibilidad, y funciona como un enganche cognitivo que capta la atención de los potenciales consumidores.<sup>98</sup>

73. Sin embargo, no todos los tipos de etiquetado frontal son igual de efectivos para proporcionar a los consumidores información clara, veraz y comprensible sobre los contenidos y efectos sobre la salud de los productos ultraprocesados. Para que el etiquetado pueda garantizar los derechos del consumidor, éste debe proporcionar información de forma rápida y sin que los

<sup>95</sup> Organización Mundial de la Salud «Alimentación sana». Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>

<sup>96</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, «Definición del problema del Análisis de Impacto Normativo en la temática de etiquetado nutricional y frontal». Marzo 2019.

<sup>97</sup> Op. Cit. OPS (2014)

<sup>98</sup> Op. Cit. Ministerio de Salud y Protección Social (2019).

consumidores tengan que realizar análisis o interpretaciones complejas para entender el contenido y el valor nutricional de los productos.

74. A la fecha se han adoptado tres sistemas principales de etiquetado frontal en el continente americano.<sup>99</sup> En primer lugar está el sistema de etiquetado denominado «*Guideline Daily Amount*» o «GDA» en el que se señala la cantidad de kilocalorías y nutrientes críticos representados en porcentajes de las necesidades de una dieta basada en el consumo de 2.000 calorías. De otra parte, está el semáforo adoptado en Ecuador, en el cual la cantidad de nutrientes críticos se indican mediante colores, a saber, el rojo significa exceso del nutriente, el amarillo significa cantidades moderadas, y el verde representa una baja cantidad. Por último, Chile, Perú, Uruguay, y recientemente México han adoptado un sistema de etiquetado frontal de advertencia. En este último, los Estados han establecido límites de contenido de los nutrientes críticos, de forma tal, que todo producto cuyo contenido supere estos márgenes llevará un sello de advertencia visible que indica que el producto contiene un exceso de ese nutriente crítico.

75. Diversas investigaciones sobre la efectividad de estas etiquetas han determinado que el sistema GDA, que usan algunos productores de manera voluntaria en sus productos, es el menos efectivo para brindar información sobre los contenidos y el valor nutritivo de un producto. Lo anterior, porque las etiquetas GDA, requieren que el consumidor efectúe operaciones matemáticas para determinar las cantidades de los nutrientes. Este modelo se basa en la premisa que el consumidor tiene un alto nivel de conocimiento en temas de nutrición, y está además en capacidad de realizar operaciones aritméticas muy rápidamente.<sup>100</sup> Según estudios independientes realizados en México, este es el sello que resulta más difícil de entender para la media de la población mexicana, especialmente para personas con bajos niveles de escolaridad.<sup>101</sup> Este sistema ofrece una protección deficitaria de los derechos a la información y la salud de las personas, en particular, de **NNA** y otras personas que por su nivel educativo, no tienen las herramientas suficientes para entender estas etiquetas. En síntesis el etiquetado GDA resulta insuficiente como mecanismo de protección de los derechos a la información y a la salud, en particular de **NNA**.<sup>102</sup> Así mismo, el sistema GDA requiere que el consumidor invierta un tiempo más largo que con otros etiquetados para hacer el análisis de los contenidos del producto, lo que en últimas tiene el efecto de que los consumidores terminen por no revisarlo. De igual manera, este tipo de etiquetado tampoco permite distinguir entre los azúcares naturales de los

<sup>99</sup> En otros continentes como en Europa y Oceanía, los Estados han adoptado sistemas de etiquetados interpretativos, como Nutriscore en Francia. En estos sistemas, se hace determina un puntaje nutricional, en el que el contenido de ciertos ingredientes como azúcares, grasas y sal da puntos negativos al producto, y contenidos de frutas, leguminosas, fibras y proteínas le suman puntos positivos. Al final, se ponderan los puntos positivos con los negativos para asignarle al producto una calificación de su contenido nutricional. Sin embargo, estos sistemas han tenido resultados parciales, comoquiera que se requiere cierto nivel de interpretación para entenderlos, generan confusión en los consumidores, comoquiera que alimentos saludables como el aceite de oliva reciben bajas calificaciones por ser un tipo de grasa (lo que le otorga puntos negativos en el sistema), y no les brindan a los consumidores ningún tipo de información sobre el contenido de nutrientes críticos de los productos. Por esta razón su adopción mantendría el déficit de protección al no garantizarle el derecho a la información y la salud a los consumidores.

<sup>100</sup> Ministerio de Salud y Desarrollo Social (República Argentina), «*Etiquetado nutricional frontal de alimentos*», noviembre de 2018.

<sup>101</sup> Vargas-Meza J, Jáuregui A, Pacheco-Miranda S, Contreras-Manzano A, Barquera S. «*Front-of-pack nutritional labels: Understanding by low- and middle-income Mexican consumers*». Noviembre de 2019. PLoS ONE 14(11): e0225268. Doi: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0225268>

<sup>102</sup> Op. Cit. Diana Guarnizo, Ana María Narváez. (2019)

productos y los azúcares añadidos, lo cual es de suma importancia puesto que son los azúcares añadidos los que son realmente críticos para el organismo. Por último, la forma en la que están diseñados estos sellos, no tienen señales o símbolos para los consumidores que les permitan saber si un producto es más saludable que otro.<sup>103</sup> La siguiente imagen es un ejemplo del sistema de etiquetado GDA:

### Una porción de 40 g aporta

Energía	Grasa	Azúcar	Fibra
<b>110 Cal</b>	<b>1,5 g</b>	<b>7 g</b>	<b>11 g</b>
<b>5,5%</b>	<b>2,7%</b>	<b>5,6%</b>	<b>36,7%</b>

### los Valores Nutrimentales de Referencia

**76.** Las investigaciones sobre la efectividad del etiquetado frontal con un sistema de semáforo han encontrado que estas etiquetas son un poco más eficaces que las GDA para comunicar información sobre los productos, comoquiera que son más simples y comprensibles para los consumidores, dado el uso de colores para indicar la cantidad de nutrientes críticos.<sup>104</sup> Sin embargo, este tipo de etiquetado no ha demostrado cambiar el patrón de compra de los consumidores, comoquiera que este sistema de etiquetado da información que no es fácil de interpretar. A saber, si un producto presenta color rojo (exceso de...) en alguno de los nutrientes críticos, pero a su vez tiene verde (bajo en ...) para otro nutriente, los consumidores han demostrado creer erróneamente que el producto es saludable, como si operara un tipo de compensación entre los nutrientes críticos en rojo con aquellos en verde.<sup>105</sup> Por estas razones, este sistema de etiquetas tampoco resulta ser el más adecuado para asegurar el derecho a la información, comoquiera que puede generar confusión en los consumidores, especialmente en aquellos con menor conocimiento y educación sobre estas etiquetas. La siguiente imagen es un ejemplo del sistema de etiquetado tipo semáforo:

<sup>103</sup> Dalia Stern, Lizbeth Tolentino, Simón Barquera. «Revisión del etiquetado frontal: análisis de las Guías Diarias de Alimentación (GDA) y su comprensión por estudiantes de nutrición en México», 2001.

<sup>104</sup> Op. Cit. Ministerio de Salud y Desarrollo Social. (2018)

<sup>105</sup> Ibíd. Ministerio de Salud y Desarrollo Social. (2018); Op. Cit Diana Guarnizo, Ana María Narváez. (2019).



**MEDIO** en GRASA



77. De otra parte, las investigaciones sobre el sistema de etiquetado frontal de advertencia han sido consistentes en proclamarlo como el más eficaz para proveer información a los consumidores. Lo anterior, se debe a que este sistema es el más sencillo de todos. Este etiquetado es el más claro, fácil y rápido de entender puesto que no requiere ningún análisis por parte de los consumidores. A saber, los productos llevarán un sello de advertencia si la cantidad de nutrientes críticos supera el límite que establezca la norma. Así, si un producto tiene un nutriente en exceso, llevará un sello. Si tiene dos nutrientes en exceso, llevará dos sellos. De esta forma, el consumidor puede comparar los diferentes productos que se le ofrecen para tomar las decisiones más saludables.<sup>106</sup> La efectividad de estos sellos ha obligado a los fabricantes a reformular sus productos, reduciendo su contenido de nutrientes críticos, para que les retiren los sellos de advertencia. La siguiente imagen es un ejemplo del sistema de etiquetado frontal de advertencia:



78. De igual forma, el sistema de etiquetado frontal de advertencia usa perfiles nutricionales simples que no requieren mayor explicación, y se enfoca en los atributos nutricionales más relevantes para la promoción de la salud, por lo que ha demostrado ser el sistema que más impacto ha tenido en los patrones de consumo de las personas.<sup>107</sup> Por esta razón, este etiquetado resulta ser el que mejor protege los derechos a la información y la salud de los consumidores sin importar su nivel de educación, y en particular los derechos de **NNA**.

79. Teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario que **MINSALUD** adopte un sistema de etiquetado frontal de advertencia comoquiera que es la medida más costo-efectiva para cumplir con sus obligaciones de garantizar el derecho a la información de la población, en especial de **NNA**, de padres, madres, cuidadores y educadores, y personas con bajos niveles de escolaridad o con

<sup>106</sup> Op. Cit. Ministerio de Salud y Desarrollo Social. (2018)

<sup>107</sup> *Ibid.*

problemas de visión. Así mismo, este etiquetado promueve hábitos de vida saludables con respecto a la alimentación para prevenir el desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles, garantizando así el derecho a la salud de la población y en particular de **NNA**.

**80.** Frente a la actual violación de la salud como componente del derecho colectivo a la salubridad pública, debido a la omisión del Estado colombiano en brindar información clara, veraz y comprensible a los consumidores acerca de las características de los productos comestibles que se ofrecen en el mercado, y ante la negativa reiterada del **MINSALUD** en seguir adelante con el proceso de reglamentación de un sistema de etiquetado que garantice el derecho a la información y a la salud; resulta indispensable que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca le ordene al **MINSALUD** establecer el sistema de etiquetado frontal de advertencia. Como se ha demostrado anteriormente, la evidencia científica disponible demuestra la superioridad del etiquetado frontal de advertencia como instrumento para asegurar la protección del derecho a la información y a la salud de las personas, en particular de **NNA**. Esta orden encuentra respaldo en el precedente del Consejo de Estado que le ordenó a esa misma cartera regular la información brindada en las bebidas energizantes para advertir los riesgos que conlleva su consumo en personas menores de dieciocho (18) años, así como en mujeres embarazadas.

**81.** En síntesis, resulta preciso indicar que en el asunto que se somete a consideración del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se verifican con rigor los presupuestos definidos por el Consejo de Estado para la prosperidad de la acción popular, estos son:

*a) una acción u omisión de la parte demandada; b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, distinto de aquél que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana; y, c) una relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.*<sup>108</sup>

En efecto, se constata una omisión de parte del **MINSALUD**, en expedir una reglamentación que permita que los consumidores, en particular los **NNA**, personas con bajos niveles de escolaridad y personas con limitaciones visuales, puedan informarse adecuadamente sobre cuándo una bebida azucarada o un producto comestible ultraprocesado, es alto en uno de los ingredientes críticos, esto es, azúcar, grasas saturadas y sodio. Así mismo, impide que los consumidores tengan información que les permita diferenciar entre los azúcares intrínsecos y añadidos de un producto, y que les permita saber cuándo un producto dado contiene edulcorantes. Estas deficiencias, afectan de manera grave y directa el derecho de los consumidores a recibir *«información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación»*.<sup>109</sup> Así mismo, impide que los consumidores, en particular **NNA**, puedan determinar qué productos convienen a su nutrición. Esta deficiencia normativa, conlleva a que se acentúe la tendencia creciente de obesidad y sobrepeso en la población escolar. Esta es una problemática que afecta de manera profunda e irreversible a un grupo poblacional al que el Estado debe

<sup>108</sup> Op. Cit. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. (2014).

<sup>109</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Sentencia de 15 de mayo de 2014. AP Rad. 25000-23-24-000-2010-00609-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

proteger de manera prevalente. Finalmente, existe una clara relación de causalidad entre la ausencia de información y la imposibilidad de tomar decisiones de consumo libres e informadas, que permitan procurar una alimentación adecuada y saludable. Así mismo, se constata una fuerte correlación entre el consumo de estos productos comúnmente denominados «comida chatarra» y la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes, la hipertensión, algunos tipos de cáncer, entre otras. Para soportar este cargo, se adjuntan al presente libelo algunos artículos científicos libres de conflictos de interés que corroboran esta relación entre la insuficiencia de información, el consumo de estos productos comestibles ultraprocesados y bebidas azucaradas, y la creciente tendencia de sobrepeso y obesidad entre **NNA**.

### **C. PUBLICIDAD ENGAÑOSA Y OTRAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES NO SIDO RESUELTAS POR LAS AUTORIDADES**

**82.** Pero además de que las normas en materia de información sobre el contenido de productos comestibles ultraprocesados y bebidas azucaradas son insuficientes, los fabricantes de esos productos también se han valido de agresivas campañas en las que comunican publicidad engañosa a los consumidores sobre las calidades de sus productos. Este fenómeno, agrava aún más la problemática de salud pública que se refirió anteriormente. Las personas, y de manera particular los **NNA** -quienes no diferencian la publicidad de la información-, asumen que muchos de estos productos que se publicitan en horarios AAA, a través de las redes sociales, y en escenarios culturales y deportivos, son naturales y saludables. A continuación, se revisarán algunos casos que ha denunciado **RED PAPA** de violaciones a las normas de publicidad engañosa y otra información que se debe brindar a los consumidores, y que a la fecha no han sido resueltos por las autoridades competentes.

**83.** Las conductas desplegadas por **POSTOBÓN** y **APLINA**, que se refieren en las secciones B, D y H de los Hechos y Omisiones de la presente acción, menoscaban gravemente el derecho colectivo de los consumidores a no recibir publicidad engañosa y a recibir información veraz e imparcial sobre el contenido de los productos que se comercializan en el mercado, como se referirá enseguida:

#### **C.1. SOBRE LOS DERECHOS COLECTIVOS DE LOS CONSUMIDORES**

**84.** La Constitución Política reconoce el derecho de los consumidores como uno de naturaleza colectiva. En su artículo 78 prescribe que *[l]a ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Así mismo, consigna que los productores y comercializadores de bienes y servicios serán responsables, en los términos que establezca la ley, cuando atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.*

**85.** Esta protección se origina en la asimetría de información en las relaciones de consumo. En éstas, el consumidor, no cuenta por lo general, con las herramientas para verificar la veracidad de la información divulgada acerca de los bienes y servicios ofertados, o de las afirmaciones que se hacen de los bienes y servicios en los contenidos publicitarios. Por este motivo, resulta esencial que se regule todo lo concerniente a la calidad de los bienes y servicios ofrecidos en el mercado, así como la información y la publicidad que se comunica al público sobre éstos. Como lo ha sostenido la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia:

[L]a relación de consumo constituye una particular categoría que surge entre quienes se dedican profesionalmente a elaborar o proveer bienes o prestar servicios con quien los adquiere con el fin de consumirlos; y es precisamente el consumidor, quien, por encontrarse en condiciones de vulnerabilidad económica y de desequilibrio, es destinatario de una especial protección normativa; por supuesto que la profesionalidad del productor, que lo hace experto en las materias técnicas y científicas en torno de las cuales realiza su labor, su sólida capacidad económica, su vocación para contratar masivamente, las modalidades de contratación a las que acude, entre muchas otras peculiaridades, lo sitúan en un plano de innegable ventaja comercial que reclama la intervención de legisladores y jueces con miras a restablecer el equilibrio perdido.<sup>110</sup>

**86.** De otra parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha sido enfática en resaltar el carácter poliédrico del derecho al consumidor, y su relevancia dentro del régimen económico y social. Por su parte, el Consejo de Estado, ha resaltado el alcance de sus componentes, así como la aptitud de la acción popular para demandar su protección:

*La protección de los consumidores no es, pues, un asunto que constitucionalmente pueda resultar indiferente para las autoridades. En desarrollo de esta responsabilidad se han expedido normas como el Decreto 3466 de 1982 o, recientemente, la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), en virtud de las cuales se establece que los consumidores y usuarios tienen, entre otros, derecho a: (i) que los productos no causen daño en condiciones normales de uso y a la protección contra las consecuencias nocivas para la salud, la vida o la integridad de los consumidores; (ii) a obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación; o (iii) a recibir protección contra la publicidad engañosa. Igualmente, y en paralelo con este último derecho, se ha establecido la prohibición de publicidad engañosa, entendida como aquella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión; y se ha impuesto una especial carga de advertencia en cabeza de los productores y distribuidores de bienes nocivos para la salud de las personas. El desconocimiento de estas reglas y de todas aquellas estatuidas en aras de proteger a este grupo conlleva una afectación del derecho colectivo proclamado por el literal n) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 susceptible de ser amparado en sede de acción popular.<sup>111</sup>*

<sup>110</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado Ponente Pedro Octavio Munar Cadena. Bogotá, D.C. 30 de abril de 2009. Ref: Exp. 25899 3193 992 1999 00629 01

<sup>111</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, Rad. 25000-23-24-2010-00609-01 (AP) de 15 de mayo de 2014. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

**87.** En punto de la información, la Ley 1480 de 2011 la define como [t]odo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización.<sup>112</sup> Así mismo, la aludida norma reconoce que los consumidores tienen derecho a obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos.<sup>113</sup>

**88.** De otra parte, en lo que respecta a la publicidad, la norma de protección al consumidor consagra el derecho de los consumidores a recibir protección contra la publicidad engañosa. La publicidad se define como: [t]oda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo<sup>114</sup> y la publicidad engañosa como [a]quella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión.<sup>115</sup>

**89.** Con el objetivo de distinguir entre publicidad y publicidad engañosa, es necesario hacer referencia al contenido informativo en la publicidad. De acuerdo con la doctrina, la publicidad contiene tanto mensajes subjetivos como mensajes objetivos. Los subjetivos buscan reflejar las opiniones del anunciante con respecto al producto o servicio, el uso de hipérbolos o ponderaciones, los juicios o elogios que el mismo anunciante hace de sus productos o servicios.<sup>116</sup> Por su parte, los objetivos corresponden a la naturaleza, modo de fabricación, uso, composición, cantidad, origen, idoneidad, modo de uso y precio.<sup>117</sup>

**90.** La SIC ha orientado qué constituye publicidad engañosa. Al efecto ha advertido que es engañosa aquella que puedan inducir a la población consumidora a error. En este sentido, se interpreta que el elemento definitorio de esta publicidad está en su capacidad de engañar, es decir, no basta con comprobar que la información publicitaria es errónea o falsa, sino que la misma, por su inexactitud o ambigüedad, es capaz de generar un engaño efectivo en el consumidor y llevarlo a error (como vicio del consentimiento). Es necesario, pues, que el engaño genere una concepción errónea de las condiciones del producto. De acuerdo con la Circular 011 de 2002, para el análisis de estas características, y de la capacidad de engaño, se parte de la idea del consumidor medio o racional, el cual, según la SIC:

*es la persona que interpreta la publicidad en la forma natural en la que le es transmitida, sin darle a las palabras e imágenes un alcance distinto del que naturalmente tienen, e*

<sup>112</sup> Ver numeral 7 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011

<sup>113</sup> Ver numeral 1.3 del artículo 3 de la Ley 1480 de 2011

<sup>114</sup> Ver numeral 12 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011

<sup>115</sup> Ver numeral 13 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011

<sup>116</sup> Villalba Cuéllar, J. C. (2013). Publicidad engañosa en el derecho del consumo. Examen normativo a propósito de la reforma al estatuto de protección al consumo colombiano. En Gual Acosta & Villalba Cuéllar, J. C. Derecho del consumo. Problemáticas actuales. Bogotá: Universidad Santo Tomás, Grupo Editorial Ibáñez.; p. 154.

<sup>117</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Circular externa 011 de 2002. Diario Oficial No. 44.802, de 16 de mayo de 2002.

*interpretándolas en una forma superficial, sin realizar un análisis profundo o detallado, tal como lo haría una persona que no tiene un conocimiento especializado del producto o servicio anunciado.*<sup>118</sup>

91. Por otra parte, en la Resolución 5985 de 2012, la cual resolvía una denuncia por publicidad engañosa, la **SIC** estableció que:

*el principio sobre el que se soporta la reglamentación de la publicidad engañosa, consiste en establecer que aquellas afirmaciones objetivas que contenga un anuncio deben ser ciertas, verificables y desde luego comprobables, por cuanto el consumidor confía que las afirmaciones objetivas que contiene un mensaje sean ciertas. Adicionalmente, no es necesario que para que la publicidad sea engañosa que el error o daño efectivamente se genere sino que basta con la mera inducción a error (...) debido a la presentación del mensaje, a la información transmitida o a los datos omitidos en el mensaje.*<sup>119</sup>

92. Para determinar si se presenta publicidad engañosa, se debe iniciar con un análisis pormenorizado de los mensajes que se transmiten en la respectiva pauta, en el que se diferencien los objetivos de los subjetivos. Como lo señala Jorge Jaeckel Kovacs «los elementos objetivos del mensaje se traducen en la promesa que se transmite al consumidor y especialmente en los argumentos o *reasonwhy* con los que ésta se soporta».<sup>120</sup> Luego de identificar los mensajes objetivos se debe cotejar si estos corresponden verdaderamente con la realidad del producto. Siguiendo lo indicado por el ex Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia «si al enfrentar el mensaje con la realidad objetiva se concluye que éstas no concuerdan, se tendrá que el mensaje es literalmente falso y por regla general engañoso».<sup>121</sup> En tercer lugar, es preciso indagar si la información transmitida al consumidor es suficiente. Para todos los efectos, se entiende que es suficiente «aquella que ordinaria o regularmente se considera necesaria o idónea, para que el consumidor se forme una opinión acerca de la oferta planteada y tome una decisión de si aceptar o rechazar la misma».<sup>122</sup> Aunque el anunciante no está obligado a transmitir todos los aspectos relacionados con el producto, sí es necesario que el consumidor reciba información relacionada con los componentes y de las propiedades de los productos que se ofrecen sea la requerida para formarse una opinión sobre los mismos. Finalmente, es necesario determinar como dice Jaeckel Kovacs «cuál es la actitud y el entendimiento que el consumidor racional asume frente a la oferta presentada».<sup>123</sup> En este punto es necesario volver al concepto del consumidor medio o racional. Si en efecto, la idea que se forma un consumidor medio difiere de la realidad del producto en razón de los mensajes objetivos que transmite el anunciante, resulta manifiesto que la publicidad es engañosa.

93. Pero además de los anteriores parámetros, tratándose de publicidad dirigida a **NNA**, es preciso tener presentes otras pautas que han definido las normas, y que persiguen la protección especial de este grupo de especial protección

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución 5985 de 2012.

<sup>120</sup> Jaeckel Kovacs Jorge, Publicidad Engañosa: Análisis Comparativo, Boletín Latinoamericano de Competencia, Tomo número 20, junio 2005, tomado de: [http://ec.europa.eu/competition/publications/blc/boletin\\_20\\_1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/blc/boletin_20_1_es.pdf), páginas 59 a 61

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> *Ibid.*

<sup>123</sup> *Ibid.*

constitucional. Entre ellas se destacan dos que revisten especial importancia, a saber: «Evitar el uso de imágenes, textos, expresiones visuales o auditivas o representaciones que no correspondan a la realidad del producto en lo relacionado con su funcionamiento o características»<sup>124</sup>, y «Exagerar el verdadero tamaño, naturaleza, durabilidad y usos del producto»<sup>125</sup>. Considerando el grado de desarrollo de los **NNA** el estándar de revisión aplicable a la publicidad dirigida a este grupo debe ser más riguroso, porque se trata de una población que es particularmente vulnerable a creer en las afirmaciones objetivas que se ofrecen y en orientar sus decisiones de consumo de conformidad con las mismas.

**94.** Por todo lo anterior, resulta imperativo que se proteja a los consumidores, en particular a los **NNA** frente a la información que no sea veraz o completa acerca de las cualidades de los bienes o servicios que pretenden adquirir. Adicionalmente, es necesaria la protección contra toda forma de publicidad engañosa, dentro de la que se resalta aquella que utilice mensajes objetivos que no correspondan a la realidad.

A continuación se revisarán una serie de casos correspondientes a la categoría de bebidas en las que se observan una o varias violaciones de las disposiciones en materia de información y publicidad.

## C.2. DE LAS VARIACIONES EN LA PUBLICIDAD ENGAÑOSA DE POSTOBÓN

**95.** El caso de **POSTOBÓN** es especialmente llamativo por cuanto viene divulgando de manera sistemática y reiterada mensajes objetivos sobre sus productos, que no corresponden con la realidad, como establecer una equivalencia entre sus productos y las frutas, al decir que los mismos son *fruta*, o al insinuar provienen directamente de la fruta. Así mismo, **POSTOBÓN** omite información esencial acerca del producto. No informa que tiene exceso de azúcar y que su consumo habitual por parte de **NNA** puede conllevar a la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles. Tampoco refiere que su consumo no se recomienda en infantes menores de dos (2) de acuerdo con lo establecido en las **GABAS** de **ICBF**.

### C.2.1 PRIMER CASO DE PUBLICIDAD ENGAÑOSA REPORTADO

**96.** El primer caso que se referirá fue denunciado el 21 de diciembre de 2017 por **RED PAPAZ** ante la **SIC** y corresponde a la difusión de dos piezas publicitarias que se referirán a continuación:

**96.1.** Comercial de cuarenta segundos (40 seg.) publicitada entre 2015 y 2016 y que estuvo al aire en YouTube en el enlace <https://www.youtube.com/watch?v=IN8dRyp1KR0&app=desktop> hasta septiembre de 2018:

**96.1.1.** El texto de diálogo del comercial fue el siguiente: - Niño 1: A ver mamá déjame explicarte... - Niña 1: Si hay una experta en frutas, esa soy yo mami. - Niña 2: ¡Yo! - Niño 2: Y yo mamá - Niña 3: Lo primero que probé en la vida fue una fruta - Niña 1: Es que me encantan - Niña 3: Me encantan - Niño 3: Yo hago lo que sea por la fruta - Niño 1: Entonces mamá, si me vas a dar algo de tomar -

<sup>124</sup> Decreto 975 de 2014, numeral 1 del artículo 4

<sup>125</sup> Decreto 975 de 2014, ordinal b) del numeral 2 del artículo 4

*Niña 2: Que sea Hit - Niño 3: Que sea Hit - Niño 4: Porque Hit sabe a fruta de verdad - Niño 5: En los sabores y formas que más nos gustan - Niña 2: No te dejes confundir mami - Niño 1: Hit es fruta de verdad, ¿entiendes? - Narrador: Si les gusta a ellos, nos gusta a todos. Elige Hit, la fruta de verdad.*

- 96.1.2.** La relación de imágenes y mensajes implícitos fue la siguiente: Del minuto 0.00 al 0.40 se perciben nueve (9) diferentes escenarios, como actores principales con diálogo hay nueve (9) niños entre los 5 y los 11 años aproximadamente, y como actores secundarios sin diálogo en el comercial aparecen 1 adulto y 16 niños entre los 0 y los 11 años aproximadamente.
- 96.1.3.** Sobre los escenarios: En general se perciben lugares relacionados con alimentación saludable, estilos de vida saludable y espacios propiamente infantiles y donde generalmente comparten espacios padres o niños, a saber: (i) madre e hijo esperando en el paradero de un bus escolar, (ii) plaza de mercado con 4 niños y varias frutas naturales alrededor, (iii) una cocina con dos niños disfrazados de cocineros y varias frutas naturales a su alrededor, (iv) una cancha deportiva con un niño con un balón de fútbol y varios en la parte trasera, (v) una niña en la sala de una casa alimentando a un bebé, (vi) un niño en una casa del árbol con un perro, (vii) un comedor escolar donde hay varios niños alimentándose, (viii) un supermercado con refrigeradores llenos de productos Hit, (ix) una fiesta infantil.
- 96.1.4.** Sobre la relación de imágenes y diálogo: Durante los 40 segundos del comercial publicitario se perciben nueve (9) niños entre los 5 y los 11 años aseverando en varias oportunidades que Hit es fruta de verdad, que les encanta e invitando a sus mamás a darles Hit. Mientras el comercial se desarrolla, varios de los niños y personajes secundarios aparecen sujetando o cerca de frutas naturales y luego sujetando o consumiendo el producto Hit, enviando así un mensaje de equivalencia entre la fruta y el producto. A modo de ejemplo el mensaje cierra de la siguiente forma:



- 96.1.5. Aplicación del Test: A continuación se aplican cada uno de los cuatro pasos del test sobre la antedicha pieza publicitaria:

Primer paso: *Determinar los mensajes objetivos.*

En relación con la pieza publicitaria recién descrita, se identifican los siguientes mensajes objetivos: (i) «*Hit es fruta de verdad, ¿entiendes?*»; y (ii) «*Elige Hit, la fruta de verdad*». Ambos mensajes vienen acompañados de imágenes en las que cada vez que los niños expresan su gusto por la fruta, son mostrados consumiendo el producto. De esta forma, equiparan los refrescos *Hit* con frutas reales.

Segundo paso: *Determinar las características del bien o servicio anunciado, para enfrentarlas con el mensaje transmitido.*

Teniendo en cuenta los mensajes objetivos identificados, corresponde analizar si los componentes y propiedades de los productos *Hit* para corroborar la veracidad de los mensajes difundidos.

Para verificar si las afirmaciones «*Hit es la fruta de verdad*» y «*Elige Hit, la fruta de verdad*» son veraces, es necesario analizar el contenido de este producto en sus diferentes sabores. Como resultado del anterior examen, se tiene lo siguiente:

- i. *Hit Frutas Tropicales:* Contiene los siguientes ingredientes: Agua, azúcar, jugo de naranja, pulpa de banano, jugo de piña, acidulante (ácido cítrico), estabilizante (pectina), sabores naturales e idénticos a los naturales, regulador de la acidez (citrato de sodio) y colorante artificial (Rojo 40). El porcentaje total de fruta que contiene este producto no supera el nueve por ciento (9%).
- ii. *Hit Mora:* Contiene los siguientes ingredientes: Agua, azúcar, pulpa de mora, acidulante (ácido cítrico), sabor idéntico al natural, estabilizante (pectina), regulador de la acidez (citrato de sodio) y colorantes artificiales (Rojo 5, Azul 1 y Negro brillante). El porcentaje total fruta que contiene este producto es el ocho por ciento (8%).
- iii. *Hit Mango:* Contiene los siguientes ingredientes: Agua, pulpa de mango, azúcar, acidulante (ácido cítrico), estabilizante (pectina), sabor idéntico al natural, antioxidante (ácido ascórbico), regulador de la acidez (citrato de sodio) y color caramelo colorante artificial (Amarillo 6). El porcentaje de fruta que contiene este producto no supera el catorce por ciento (14%).
- iv. *Hit con Jugo de Naranja:* Contiene los siguientes ingredientes: Agua, azúcar, jugo de naranja, acidulante (ácido cítrico), sabores naturales e idénticos a los naturales, estabilizantes (hexametáfosfato de sodio, goma xantán, carboximetil celulosa y EDTA), regulador de la acidez (citrato de sodio), edulcorantes artificiales

(sucralosa y acesulfame K), colorantes artificiales (Amarillo 5 y Amarillo 6) y contiene tartrazina. En total, el porcentaje de fruta que contiene este producto no supera el uno por ciento (1%).

A partir de lo anterior, resulta engañoso afirmar que *Hit es la fruta de verdad*, cuando en las presentaciones la cantidad de fruta se encuentra entre el uno por ciento (1%) y el catorce por ciento (14%) de la bebida. Por esta razón, es imposible equiparar los productos *Hit* con la *fruta de verdad*, toda vez que se trata de bebidas artificiales ultraprocesadas obtenidas a partir de la combinación de diversos ingredientes entre los que se encuentran conservantes, acidulantes, azúcares en exceso y sólo una reducida cantidad de fruta. Además, conviene anotar que ninguno de estos ingredientes es intercambiable con los componentes nutritivos de las frutas por lo tanto, no se puede concluir en ningún escenario que los refrescos *Hit* sean la *fruta de verdad* como de manera engañosa sostiene el mensaje publicitario.

Es erróneo inducir al consumidor a equiparar las frutas con los productos *Hit*. En efecto, el consumo de frutas hace parte la dieta recomendada para **NNA** debido al aporte de fibra dietaria y nutrientes como la Vitamina C que brindan. No sucede lo mismo con los jugos, comoquiera que cuando la fruta es transformada en bebida, se reducen de manera significativa la fibra y los nutrientes lábiles de la fruta<sup>126</sup>. Tratándose de productos que contienen entre el uno por ciento (1%) y el catorce por ciento (14%) de fruta, los nutricionistas sostienen que sus propiedades y beneficios nutricionales son insignificantes.

En consecuencia, la publicidad de productos *Hit* con el slogan *Elige Hit, la Fruta de Verdad* es doblemente engañosa, porque además de inducir al consumidor a asociar la bebida con la fruta, refuerza la idea de una supuesta equivalencia nutricional entre esta bebida ultra procesada y una fruta real.

Tercer paso: Determinar si la información transmitida es suficiente para el consumidor

En este paso se evaluará si la información es *suficiente*. Según el Diccionario de la Lengua Española, suficiente significa *bastante para lo que se necesita. - Apto o idóneo*. A su turno bastante quiere decir *Ni mucho ni poco, ni más ni menos de lo regular, ordinario o preciso; sin sobra ni falta*.<sup>127</sup> Como conclusión de lo anterior, la información que se dé al consumidor acerca de los componentes y propiedades de los bienes y servicios que se ofrezcan, deberá ser aquella que ordinaria o regularmente se considera necesaria o idónea, para que el consumidor se forme una opinión acerca de la

<sup>126</sup> Concepto técnico Mg. Nutrición Humana y Fisiología, Mercedes Mora. El concepto se encuentra adicionado en la sección de pruebas de esta denuncia.

<sup>127</sup> Ibid.

oferta planteada y tome una decisión de si aceptar o rechazar la misma.

Cabe destacar que las normas no exigen que se indiquen absolutamente todos los aspectos relacionados con el producto o el servicio ofrecido, sino que prescribe que la información relacionada con los componentes o las propiedades de los bienes y servicios anunciados sea suficiente, es decir, que sea bastante o la necesaria para el fin que se emplea.

Es así, como para determinar si una información es suficiente, se debe tener en cuenta cuál es la experiencia o el nivel de conocimiento que los consumidores tienen frente al producto o servicio anunciado, para de esta forma determinar el nivel o la cantidad de información que debe transmitirse.<sup>128</sup>

Adicionalmente, de acuerdo con el literal a) del artículo 2.1.1.2 del título II de la Circular Única de la **SIC**, se entiende que la información o propaganda es engañosa cuando «a) *Se omita información necesaria para la adecuada comprensión de la propaganda comercial*». En relación con lo anterior, cabe notar que los productores deben brindar a los consumidores información que por su relevancia sea esencial que las personas conozcan a la hora de tomar su decisión de consumo. Así, para determinar la relevancia de una información debe atenderse a la posibilidad de que su omisión, o suministro pudiera cambiar la decisión del consumidor de adquirir o no el bien.

En este caso es evidente que la información transmitida en la pieza publicitaria no sólo es insuficiente, sino que además resulta manifiestamente contraria a la verdad. El mensaje publicitario da a entender que *Hit* es un jugo y que sus propiedades son exactas a las de la fruta, en otras palabras, genera una equivalencia entre la bebida y la fruta natural. Este mensaje se refuerza con las diferentes imágenes de frutas que se proyectan cuando los niños hablan de *Hit*. Sin embargo, al analizar la bebida, a partir de sus componentes y sus efectos nutricionales, se observa que *Hit* es un producto ultra procesado que contiene una variedad ingredientes artificiales y una mínima cantidad de fruta. Por tanto, para transmitir información suficiente acerca del producto, la pieza publicitaria ha debido al menos afirmar que la bebida es ultraprocesada, que contiene una serie de ingredientes como conservantes, acidulantes, estabilizantes, colorantes y algo de fruta. En otras palabras, la pieza ha debido hacer énfasis en el carácter industrial de la bebida y que la fruta es una característica menor de ésta.

Pero además de la insuficiencia anteriormente referida, hay algo quizás más grave, y es que no se le transmite al consumidor un aspecto que reviste importancia trascendental

---

<sup>128</sup> Ibid.

en la decisión de consumo, esto es, el exceso de un ingrediente crítico como es el azúcar.

La **OPS** ha establecido el Modelo de Perfil de Nutrientes en el cual ha clasificado los alimentos y las bebidas según su nivel de procesamiento, y según si contienen niveles excesivos de ingredientes críticos como azúcares, sal, grasas totales, grasas saturadas y grasas trans. Este Modelo que se basa en evidencia científica establece lo siguiente<sup>129</sup>:

*«Un producto procesado y/o ultraprocesado se considera con una cantidad excesiva de sodio, si la razón entre la cantidad de sodio (mg) en cualquier cantidad dada del producto y la energía (kcal) es igual o mayor a 1:1.*

*Un producto procesado y/o ultraprocesado se considera con una cantidad excesiva de azúcares libres, si en cualquier cantidad dada del producto la cantidad de energía (kcal) proveniente de los azúcares libres (gramos de azúcares libres x 4 kcal) es igual o mayor a 10% del total de energía (kcal)».*<sup>130</sup>

Con fundamento en lo anterior, si se aplica el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS a los productos *Hit*, se tienen los siguientes resultados:

- i. *Hit* Frutas Tropicales: Declara 90 kcal y 22 gramos de azúcares. Teniendo en cuenta el estándar de la OPS, el porcentaje del total de las kilocalorías del producto, que aporta el azúcar es:  $\frac{(22 \times 4)}{90} \times 100 = 97,7\%$ . Este resultado supera con creces el límite establecido por el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS para el azúcar.
- ii. *Hit* Mora: Declara 80 kcal y 18 gramos de azúcares. Teniendo en cuenta el estándar de la OPS el porcentaje del total de las kilocalorías del producto, que aporta el azúcar es:  $\frac{(18 \times 4)}{80} \times 100 = 90\%$ . Este resultado supera con creces el límite establecido por el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS para el azúcar.
- iii. *Hit* Mango: Declara 90 kcal y 19 gramos de azúcares. Teniendo en cuenta el estándar de la OPS el porcentaje del total de las kilocalorías del producto, que aporta el azúcar es:  $\frac{(19 \times 4)}{90} \times 100 = 84,4\%$ . Este resultado supera con creces el límite establecido por el Modelo de Perfil

<sup>129</sup> Organización Panamericana de la Salud (2016). Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. OPS: Washington. El modelo de perfil de nutrientes es una herramienta basada en evidencia científica, la cual fue desarrollada por la OPS para clasificar alimentos y bebidas procesadas y ultraprocesadas con niveles excesivos de nutrientes críticos como azúcares, sal, grasas totales, grasas saturadas y grasas trans.

<sup>130</sup> *Ibid.*

de Nutrientes de la OPS para el azúcar.

- iv. *Hit* con Jugo de Naranja: Declara 40 kcal, 10 gramos de azúcares y 65mg de sodio. Teniendo el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS el porcentaje del total de las kilocalorías que aporta el producto es:  $\frac{(10 \times 4)}{40} \times 100 = 100\%$

De igual manera, la relación entre la cantidad de sodio y las kilocalorías de esta bebida ultra procesada es mayor a la de 1:1. Estos resultados son especialmente sorprendentes puesto que este producto no sólo contiene un exceso de sodio, sino que la totalidad de las kilocalorías de esta bebida ultra procesada son aportados por el azúcar. La cantidad de estos ingredientes críticos incluidos en esta bebida sobrepasa copiosamente el límite del Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los productos *Hit* analizados contienen azúcar en exceso, no pueden equipararse de ninguna forma a la fruta real. Así mismo, este exceso de azúcar es información relevante y esencial para los consumidores, puesto que implica unas características de los productos que de ser comunicadas a los consumidores, podría cambiar sus decisiones de compra. Lo anterior, porque la pauta publicitaria pretende crear la imagen de que *Hit* es tan saludable y nutritivo como las frutas, sin embargo, la realidad muestra que es un producto ultra procesado con un exceso de azúcar y sin los beneficios que la publicidad le atribuyen.

Por tanto, advertir que *Hit* contiene ingredientes críticos, en niveles que a todas luces son nocivos para los consumidores, es información esencial, y debe ser comunicada. Esto, para que los consumidores tengan herramientas de comprensión de la publicidad, y no sean inducidos erróneamente a adquirir un producto que les es nocivo, pensando que es saludable.

La publicidad, sin la advertencia del exceso de azúcar, no es suficiente para el consumidor, y sólo afianza el mensaje de que el producto *Hit* es «*Fruta de verdad*» o que es, sin agregar información adicional sobre su contenido real o sus efectos nocivos para la salud. Por lo tanto, omitir la información del exceso de azúcar configura publicidad engañosa a la luz del artículo 2.1.1.2 de la Circular Única de la **SIC**.

Cuarto paso: *Establecer cuál es la actitud y el entendimiento que el consumidor racional asume frente a la oferta presentada.*

Por último, debe establecerse si una pieza publicitaria es susceptible de inducir a error. Para ello, es importante tener en cuenta el entendimiento racional que el consumidor común o medio le da a los mensajes publicitarios. Este parámetro se fundamenta en la manera como los consumidores entienden la publicidad. Parte del supuesto que las personas que reciben los anuncios realizan un examen superficial de ellos y no uno

profundo y detallado. La **SIC** ha sostenido lo siguiente sobre la superficialidad en el análisis que hace el consumidor:

*(...) no debe entenderse como un análisis descuidado o irresponsable, sino, por el contrario, como el reflejo del hecho de que el consumidor no hace un análisis exhaustivo y profundo del anuncio, no siendo exigible un análisis experto y detallado del mismo. Así, los anuncios deberán ser juzgados atendiendo a su contenido y al significado que el consumidor les atribuiría, al sentido común y usual de las palabras, frases y oraciones y lo que éstas sugieren o afirman sin tener que recurrir a interpretaciones alambicadas, complejas o forzadas prefiriéndose de varias interpretaciones posibles, aquella que surge más naturalmente a los ojos del consumidor.<sup>131</sup>*

Por ende, una interpretación adecuada es aquella que busca entender el contenido y las afirmaciones que se hacen en los anuncios en la forma natural y obvia en la que la mayoría del público objetivo al que se dirige la publicidad lo hará.

En el caso de la publicidad de productos *Hit* que se comercializan con el mensaje: «*Elige Hit, la Fruta de Verdad*», el entendimiento del consumidor tiene sobre el producto, es que es equiparable con la fruta y le aporta los mismos nutrientes en su dieta. Esto resulta verdaderamente engañoso, e impacta de manera particular a **NNA**.

En primer lugar, hay que hacer claridad que la publicidad dirigida a **NNA** debe considerar «*sus condiciones de desarrollo mental, madurez intelectual y comprensión media propias de personas de su edad*»<sup>132</sup>, esto es de especial importancia dado a que los **NNA** aún no tienen la capacidad de distinguir los discursos de mercado de otro tipo de información, y son especialmente vulnerables a los mensajes publicitarios.

En segundo lugar, aún si el producto no estuviera dirigido a **NNA** sino a padres, madres y cuidadores de estos, la información contenida dentro de la publicidad debe ser veraz y libre de engaño. No puede dar a entender que es equivalente a la fruta como lo hace la pauta publicitaria.

En tercer lugar, cuando en una pieza publicitaria dirigida al consumo de **NNA** se realizan afirmaciones acerca de sus propiedades, que pueden ser subjetivas u objetivas, debe entenderse que todas en su conjunto incitan al consumo de un bien o servicio determinado.

<sup>131</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto 17-96845 de junio de 2017.

<sup>132</sup> Decreto 975 de 2014. «*Por el cual se reglamentan los casos, el contenido y la forma en que se debe presentar la información y la publicidad dirigida a los niños, niñas y adolescentes en su calidad de consumidores*». Artículo 4.

Por lo tanto, cuando las piezas publicitarias de *Hit* afirman que es «*es fruta de verdad*», «*elige Hit, la fruta de verdad*», es posible afirmar que un consumidor racional entienda que el consumo de *Hit* es equiparable o intercambiable al consumo de frutas, tanto en sabor como en aporte nutricional, y que la adquisición de los productos no se encuentra cimentada en el sabor dulce del producto en sí mismo, sino en sus valores positivos para la alimentación de los **NNA**.

Se entiende que *Hit* es un producto saludable y adecuado para la alimentación de los niños, en especial por sus similitudes o equivalencia con el consumo de fruta. Todo lo cual, permite inducir al error al consumidor promedio, el cual busca un producto saludable y nutritivo, y al adquirir *Hit* sólo obtiene una bebida ultra procesada con exceso de azúcar, no equiparable a las frutas de verdad.

#### Conclusión:

De conformidad con los argumentos anteriormente expuestos, consideramos que la pauta de *Hit* induce a error a los consumidores respecto de las características del producto, pues en la publicidad se consignan las afirmaciones «*Hit es fruta de verdad*» y «*Elige Hit, la fruta de verdad*». Dichas afirmaciones, en conjunto con las imágenes del anuncio publicitario, dan a entender que el mismo en realidad está compuesto esencialmente de pulpa de fruta.

Sin embargo, tal como se probó anteriormente, *Hit* no sólo tiene ingredientes adicionales como colorantes, estabilizantes y acidulantes, sino que contiene un exceso de azúcar a la luz del Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS.

Sobre lo anterior, es preciso volver sobre lo que expresó la **SIC** en la Resolución no. 79117 de 16 de noviembre de 2016 en la que se sancionó por publicidad engañosa a Quala S.A. por promocionar su producto *Doña Gallina* como «*100% gallina criolla*». En esa oportunidad la máxima autoridad en materia de protección al consumidor sostuvo:

*«Un anunciante incurre en un acto de engaño y, por ende, es una infracción a la Ley 1480 de 2011 cuando se establece que el producto tiene características, atributos, calidades, cantidades o precios distintos a los transmitidos en el mensaje publicitario difundido».*<sup>133</sup> (subrayas fuera del texto original)

En consecuencia, dado que los refrescos *Hit* no son fruta de verdad, ni son equivalentes a éstas, **POSTOBÓN** faltó al elemento de verdad del mensaje transmitido al mercado respecto de su bebida ultraprocesada *Hit*, configurando así publicidad engañosa, al atribuirle a su producto

<sup>133</sup> Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución no. 79117 de 16 de noviembre de 2016.

características y calidades que éste no tiene. Así mismo, faltó a la verdad al no expresar que su producto contiene exceso de azúcar.

**96.2.** Comercial de veinte segundos (20 seg.) publicitada entre 2015 y 2016 se encuentra dentro de los documentos adjuntos a la presente acción:

**96.2.1.** El texto de diálogo del comercial fue el siguiente: *Narrador: Lo mejor para la lonchera de tus hijos es jugos Hit - Niña: Mi mamá sabe que me encanta la fruta. Por eso en mi lonchera siempre hay Hit. Porque me gusta, me hace más fuerte y eso le encanta a mi mamá.- Narrador: Elije Hit, la fruta de verdad.*

**96.2.2.** La relación de imágenes y mensajes implícitos fue la siguiente: Del minuto 0.00 al 0.20 la escena se desarrolla en un salón de clases donde hay alrededor de 12 niños de aproximadamente nueve (9) años de edad.

**96.2.3.** Sobre el objeto al que gira en torno el comercial publicitario: El comercial publicitario tanto el diálogo como las imágenes giran en torno a la lonchera escolar, la cual constituye una porción de alimentos de base diaria que los niños llevan al colegio para consumir en su receso escolar. En este caso, el mensaje del comercial recomienda a padres, madres, cuidadores y **NNA** incluir los productos *Hit* en su lonchera escolar. Finalmente cierra con la siguiente imagen:



**96.2.4.** Aplicación del Test: A continuación se aplican cada uno de los cuatro pasos del test sobre la antedicha pieza publicitaria:

Primer paso: *Determinar los mensajes objetivos.*

Los mensajes objetivos son aquellos que se refieren a características propias y aspectos medibles de los productos, susceptibles a ser verificados y que deben ser veraces y

suficientes. Estos mensajes corresponden con la promesa que el producto hace al consumidor.<sup>134</sup>

En relación con la pieza publicitaria recién descrita, se identifican los siguientes mensajes objetivos: (i) «*Lo mejor para la lonchera de tus hijos*»; (ii) «*me hace más fuerte*»; (iii) «*Elige Hit, la fruta de verdad*». Los diálogos y la imágenes del comercial publicitario giran en torno a la lonchera escolar, la cual constituye una porción de alientos de base diaria que consumen los **NNA** en los colegios. Esta pauta recomienda a padres, madres y cuidadores de **NNA** incluir los productos *Hit* en la lonchera escolar.

Cabe destacar que aun cuando algunos argumenten que el mensaje «*Lo mejor para la lonchera de tus hijos*» es subjetivo, lo cierto es que no lo es. Los mensajes subjetivos corresponden a juicios estimativos u opiniones que el anunciante hace de su producto, y que no son susceptibles de comprobación como son los gustos y las preferencias. Por el contrario, los mensajes objetivos sí se pueden contrastarse con la realidad del producto, y son aquellos que hacen referencia a características como el precio, los contenidos del producto o su idoneidad. En el caso de la frase «*Lo mejor para la lonchera de tus hijos*», se trata de una afirmación verificable, por cuanto la palabra *mejor* hace referencia a la idoneidad del producto y a su valor nutritivo para los **NNA**, y que puede contrastarse con las características de otros productos como las frutas reales.

Segundo paso: Determinar las características del bien o servicio anunciado, para enfrentarlas con el mensaje transmitido.

Teniendo en cuenta los mensajes objetivos identificados y el análisis de los componentes y propiedades de los productos *Hit* que se realizó en el Test para la Pauta 1, se debe verificar si los mensajes objetivos coinciden con la realidad.

En cuanto al mensaje «*Elige Hit, la fruta de verdad*», tal como se demostró en el análisis de la Pauta 1, este es completamente falso por cuanto las bebidas *Hit* sólo contienen entre un por ciento (1%) y catorce por ciento (14%) de fruta, y de ninguna forma es equivalente a las frutas reales. Los productos *Hit* son bebidas ultraprocesadas compuestas de ingredientes artificiales y con azúcar en exceso. Esto, de ninguna manera puede compararse a las frutas, las cuales aportan importantes cantidades de fibra dietaria y nutrientes tales como la Vitamina C, ninguno de los cuales es intercambiable con los ingredientes de las bebidas *Hit*. Por lo tanto, sostener que este producto es equivalente a las frutas es engañoso e induce a error al consumidor.

Ahora bien, tratándose de los mensajes «*Lo mejor para la lonchera de tus hijos*» y «*me hace más fuerte*», son afirmaciones así mismo engañosas si se tiene en cuenta la composición de

<sup>134</sup> Op. Cit Concepto: 18-142794 de 2018.

las bebidas *Hit*. La consigna «*me hace más fuerte*» refiere calidades nutricionales del producto, que contribuyen de manera positiva al desarrollo físico de **NNA**. Mientras que la frase «*Lo mejor para la lonchera de tus hijos*» sugiere que las bebidas *Hit* son el producto más recomendado para el consumo diario de **NNA**, o el que más aporta en la dieta de ello. Sin embargo, tal como se desprende de su composición, estos productos no son más que bebidas ultraprocesadas compuestas de varios ingredientes artificiales y azúcar en exceso. Sobre este último punto, cabe resaltar que entre un ochenta y cuatro por ciento (84%) y un cien por ciento (100%) de las kilocalorías de estas bebidas son aportadas por el azúcar,<sup>135</sup> lo cual supera con creces los límites recomendados por el Modelo de Perfil de Nutrientes de la **OPS**.<sup>136</sup> En efecto, el consumo de azúcar y sodio en exceso está vinculado con el desarrollo de enfermedades no transmisibles como el sobrepeso, la diabetes, enfermedades cardiovasculares e incluso algunos tipos de cáncer.<sup>137</sup>

Con fundamento en lo anterior, no es posible afirmar que las bebidas ultra procesadas *Hit* sean «*Lo mejor para la lonchera de tus hijos*» puesto que de ninguna manera uno de estos productos podrían ser más idóneos o nutritivos que otros, tales como las frutas reales, cuyos beneficios fueron expuestos anteriormente.

Así mismo, la inclusión de este producto en la lonchera de **NNA**, fomentando su consumo habitual, aumenta los riesgos de padecer de enfermedades no transmisibles como las ya mencionadas. Debido a esto, también la consigna «*me hace más fuerte*» induce a engaño y promueve que consumidores lo adquieran con la expectativa de que éste estimule el desarrollo positivo de **NNA**. Sin embargo, proveen de una bebida ultraprocesada alta en ingredientes críticos como el azúcar, y cuyo consumo es nocivo para la salud de los **NNA**. Por lo tanto, insinuar que el consumo habitual de estas bebidas ultraprocesadas favorecen el desarrollo, y son lo mejor para incluir en la lonchera de **NNA** es engañoso.

Tercer paso: *Determinar si la información transmitida es suficiente para el consumidor.*

En este punto se evalúa que la información comunicada sea relevante y suficiente. Por relevante, se entiende que sea esencial, es decir que la transmisión o no de esta información pueda cambiar la decisión del consumidor frente a adquirir o no el producto en cuestión. Por otra parte, que la información sea suficiente significa que la información sea la que

<sup>135</sup> La explicación sobre este porcentaje se encuentra en el *Tercer paso* del examen de información y/o publicidad engañosa aplicado a la Pauta 2.

<sup>136</sup> Op. Cit. OPS (2016).

<sup>137</sup> Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud (2014). Consumo de alimentos y bebidas ultra-procesados en América Latina: Tendencias, impacto en obesidad e implicaciones de política pública. Disponible en: [http://www.audyn.org.uy/sitio/repo/arch/OPSe\\_AlimentosybebidasultraprocesadosyobesidadenAmericalatinaej\\_sep14.pdf](http://www.audyn.org.uy/sitio/repo/arch/OPSe_AlimentosybebidasultraprocesadosyobesidadenAmericalatinaej_sep14.pdf)

regularmente se considera necesaria o idónea, para que el consumidor se forme una opinión acerca de la oferta planteada y tome una decisión de si aceptar o rechazar la misma.

Con fundamento en lo descrito en el análisis para la Pauta 1, dado que el aporte del azúcar dentro de las kilocalorías de estos productos ultra procesados oscila entre el ochenta y cuatro por ciento (84%) y el cien por ciento (100%), debe concluirse que este es un producto que contiene un exceso de este ingrediente crítico a la luz del Modelo de Perfil de Nutrientes de la **OPS**. A pesar de que a los productos con exceso de azúcares libres, como las bebidas *Hit*, se les atribuye la promoción de enfermedades no transmisibles, esta advertencia no puede colegirse a partir de la información que la Pauta 2 brinda. Por el contrario, los mensajes como «*Lo mejor para la lonchera de tus hijos*» y «*me hace más fuerte*» se engañan al consumidor al hacerlo pensar que los productos *Hit* no tienen efectos nocivos en la salud.

Teniendo en cuenta que el exceso de azúcar de estos productos es información relevante para la toma de decisiones de los consumidores, es necesario que el anunciante deba que advertir la presencia de estos ingredientes críticos. De hecho, el no prevenir a los consumidores de los efectos nocivos de estas bebidas ultraprocesadas, perpetúa la asimetría de información entre el anunciante y los consumidores, impidiéndoles tomar una libre decisión de compra. Lo anterior resulta aún más importante si se tiene en cuenta que la pretensión del anunciante en esta Pauta es promover el consumo habitual de las bebidas *Hit* y vender la falsa idea de que este producto fomenta el crecimiento y desarrollo positivo de **NNA**. Sin embargo, la evidencia muestra que *Hit* es un producto ultraprocesado con un exceso de azúcar y poco o nulo contenido de frutas reales, sin los beneficios que la publicidad le atribuye. Por lo tanto, dada la falsedad de las frases «*Lo mejor para la lonchera de tus hijos*» y «*me hace más fuerte*» a la luz del exceso de azúcar de las bebidas *Hit*, se concluye que estas consignas no son información relevante para el consumidor. Por el contrario son aseveraciones falsas que contradicen las verdaderas cualidades del producto.

La ausencia de una advertencia sobre el contenido de azúcar en exceso, acompañado de mensajes publicitarios que insinúan que el consumo de *Hit* trae beneficios, en realidad inexistentes, constituyen una violación del literal (a) del artículo 2.1.1.2 de la Circular Única de la **SIC**. Esto, por cuanto la omisión de información que a todas luces es esencial para la toma de decisiones de compra del producto, equivale a inducir en error al consumidor, el cual adquiere un producto nocivo para la salud pensando que, por el contrario, trae beneficios para el desarrollo de **NNA**. Esto resulta más grave si se tiene en cuenta que la intención de esta pauta es promover el consumo habitual de *Hit* al indicar que es «*Lo mejor para la lonchera de tus hijos*», por lo que la necesidad de una advertencia sobre el exceso de azúcar es imperiosa, para

que los padres, madres y cuidadores de **NNA**, sepan que realmente adquieren una bebida ultraprocesada cuyo consumo habitual nunca sería recomendado por la **OPS**. En definitiva, la información incluida en esta pauta no es suficiente ni relevante para los consumidores.

Cuarto paso: *Establecer cuál es la actitud y el entendimiento que el consumidor racional asume frente a la oferta presentada.*

Por último, para establecer si una pieza publicitaria es susceptible de inducir a error, se debe tener en cuenta el entendimiento racional que el consumidor promedio le da a los mensajes publicitarios. Este parámetro se fundamenta en la manera como los consumidores entienden la publicidad, reconociendo que las personas que reciben los anuncios realizan un examen superficial, típico de quien no tiene mayor experiencia o nivel de conocimiento de ellos.

En el caso de los mensajes *«Lo mejor para la lonchera de tus hijos»; «me hace más fuerte»* y *«Elige Hit, la fruta de verdad»*, acompañados por el lenguaje visual de la pauta, que incluye espacios de colegios y niños activos, le sugieren al consumidor racional la idea de *vitalidad y salud*. Así mismo, el ambiente escolar de la escena, junto con el anuncio: *«Lo mejor para la lonchera de tus hijos»*, proyecta sobre los productos *Hit* una idea de familiaridad, de salud, nutrición y de ser adecuado para los **NNA**. Estas imágenes le dan la idea a los padres, madres y cuidadores que los productos *Hit* son ideales para el desarrollo y fortalecimiento de los **NNA** que deben consumirlos habitualmente en la lonchera.

No obstante, como ya se ha advertido anteriormente, estos mensajes, escenas y asociaciones, que en la cabeza de los consumidores funcionan como una promesa o expectativa del producto, inducen a error. Esto, por cuanto los productos *Hit*, lejos de ser *lo mejor para la lonchera* o ser equiparables a las frutas, son bebidas ultraprocesadas hechas a partir de una variedad de ingredientes artificiales y un exceso de azúcar. Aun cuando los consumidores creen que crean adquirir un producto saludable e ideal para **NNA**, obtienen un refresco cuyo consumo resulta nocivo para la salud, y que en todo caso, que no puede ser equiparado con las frutas, ni se puede decir que sea el mejor producto para la lonchera de los niños.

#### Conclusión:

En síntesis, de acuerdo con este examen para identificar información engañosa, se infiere que esta pauta publicitaria induce a error a los consumidores. Esto, al sugerir que una bebida ultraprocesada con exceso de azúcares y una ínfima cantidad de frutas, es equivalente o intercambiable con los aportes nutricionales de frutas reales. De igual forma, esta pauta crea la idea que el consumo habitual de los refrescos *Hit* es deseable para promover el crecimiento saludable de **NNA**. Sin embargo, tal como lo corroboran nutricionistas y dietistas expertos, dado que estas bebidas tienen cantidades

insignificantes de fruta y contienen exceso de azúcares añadidos, estos productos no son de ninguna forma equivalentes a las frutas reales y sus beneficios nutricionales son casi nulos.

En conclusión, la publicidad de productos *Hit* con el induce de manera engañosa a **NNA**, padres, madres y cuidadores a adquirir un producto con la idea de que este posee características nutricionales beneficiosas para los **NNA**, las cuales no tiene, y no advierte otras calidades que son verdaderamente perjudiciales para **NNA**.

### C.2.2. SEGUNDO CASO DE PUBLICIDAD ENGAÑOSA REPORTADO

97. El segundo caso que se referirá fue denunciado el 16 de octubre de 2018 por **RED PAPAZ** ante la **SIC** y que corresponde a la difusión de la siguiente pieza publicitaria, que reproduce los mismos mensajes de la pieza que fue suspendida por el **INVIMA** en septiembre de 2018. Comercial de veinte segundos (20 seg.) transmitido en los canales televisivos concesionados a **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** y **RCN TELEVISIÓN S.A.**, según se indicó en el hecho vigésimo primero de este libelo, y que aún se transmite en YouTube<sup>138</sup>:

- 97.1. El diálogo del comercial es el siguiente: Narrador: ¿Sabes por qué es natural que te guste Hit? Porque Hit está hecho con frutas deliciosas. Es que antes de poder disfrutarlas pasaron cosas naturalmente increíbles. Fueron cosechadas y crecieron en el campo, entonces ¿Ya sabes por qué es natural que te guste Hit? Exacto porque Hit tiene fruta y es delicioso.
- 97.2. El escenario en que se presenta el mensaje: A lo largo de los veinte segundos (20 seg.) se muestran imágenes de frutas. Luego se observa una mesa al aire libre donde una persona va a servir una bebida *Hit* e inmediatamente se genera una secuencia hacia atrás en donde se muestra que esta proviene de frutas, que éstas fueron cosechadas, y antes fueron cultivadas. En otras palabras muestran un secuencia desde la semilla hasta la botella. Lo anterior genera una idea que *Hit* proviene directamente de la fruta:

<sup>138</sup> Se encuentra en el enlace:

<https://www.youtube.com/channel/UCwOTD5YXgUrxN.JYN8zEde6Q>



Este comercial comprende una referencia a todos los productos *Hit* que se exponen al cierre como se observa:



- 97.2.1. Aplicación del Test:** A continuación se aplican cada uno de los cuatro pasos del test sobre la antedicha pieza publicitaria:

Primer paso: *Determinar los mensajes objetivos.*

Los mensajes objetivos son aquellos que se refieren a características propias y aspectos medibles de los productos, susceptibles de ser verificados que deben ser veraces y suficientes. Estos mensajes corresponden con la promesa que el producto hace al consumidor.<sup>139</sup>

Para el caso de esta pauta publicitaria, el mensaje objetivo que se identifica se extrae de la combinación del lenguaje no verbal de la pauta que incluye imágenes de las frutas seguidas de los varios productos *Hit* y la constante repetición de la palabra «natural» y sus derivados, proyectan la proveniencia de los productos *Hit* de las frutas.

<sup>139</sup> Op. Cit Concepto: 18-142794 de 2018.

Segundo paso: *Determinar las características del bien o servicio anunciado, para enfrentarlas con el mensaje transmitido.*

Aun cuando que el mensaje objetivo identificado en la pauta busca publicitar varios productos del universo *Hit*, para este paso del análisis, se contrastará lo afirmado en el mensaje de la pauta, con los componentes y propiedades de los productos *Hit* que se analizaron para la Pauta 1. Lo anterior, sin perjuicio de que los demás productos del universo *Hit* tengan una composición similar.

Al comparar los ingredientes de los productos *Hit* analizados con mensaje de que estas bebidas son «naturales» y equivalentes a la fruta, saltan a la atención los siguientes hechos. En primer lugar, que la cantidad de fruta encontrada en estos productos oscila entre el uno por ciento (1%) y el catorce por ciento (14%), lo que representa un porcentaje infimo dentro del total de los ingredientes de estas bebidas. Así mismo las nutricionistas consultadas indican que el aporte nutricional en tan bajo contenido de frutas es prácticamente nulo.<sup>140</sup> En segundo lugar, que la mayoría de los ingredientes de estos refrescos sean acidulantes, estabilizantes, reguladores de acidez y colorantes, refleja el carácter de artificial y ultraprocesado de estos refrescos. Por ello, de ninguna forma pueden equipararse a productos naturales como las frutas que se cosechan en el campo. Por último, estos refrescos contienen un exceso de azúcares añadidos, los cuales tampoco se encuentran en las frutas ni en los alimentos obtenidos de la tierra.

En efecto, el mismo **INVIMA** se pronunció en su acta de imposición de medida sanitaria sobre esta pauta de productos *Hit*, diciendo lo siguiente:

*Genera falsa impresión respecto de la verdadera naturaleza y composición del producto, toda vez que los refrescos de fruta de conformidad con el Artículo 3 de la Resolución No. 3929 de 2013, se definen como: "Refresco de fruta: Es el producto elaborado a partir de jugo o pulpa de frutas concentrados o no, clarificado o no la mezcla de estos, con un contenido mínimo de fruta del 8% adicionado con agua y aditivos permitidos, sometidos a un tratamiento de conservación". Así mismo, se verifica la ficha técnica del producto publicitado en el video y presentada por GASEOSAS POSADA TOBÓN S.A. - POSTOBÓN S.A. y de acuerdo a lo autorizado en el registro sanitario No. RSA -002557-2016 se puede observar que contiene aditivos (Colorantes, Conservantes)*

<sup>140</sup> Op. Cit. Concepto técnico Nutricionista Mercedes Mora.

*por lo que, el producto alimenticio no se puede publicitar dando a entender que es natural.*<sup>141</sup>

En efecto, igualar los productos *Hit* con frutas naturales extraídas del campo tiene la peligrosa consecuencia de hacer pensar a los consumidores que el consumo de estos refrescos trae los mismos beneficios que las frutas u otros productos de procedencia natural.

No obstante, los consumidores obtienen una bebida artificial, ultraprocesada que contiene aditivos, conservantes y con exceso de azúcar que resulta nociva para su salud, puesto que promueve el desarrollo de enfermedades no transmisibles como el sobrepeso y la diabetes.<sup>142</sup> De ahí, que las proclamas de que los productos *Hit* sean naturales e intercambiables con las frutas no sean veraces a la luz de los ingredientes que componen estos refrescos, los cuales en su mayoría son artificiales y no brindan el mismo aporte nutricional que la fruta.

Tercer paso: *Determinar si la información transmitida es suficiente para el consumidor.*

En este punto se evalúa que la información comunicada sea relevante y suficiente. Por relevante, se entiende que sea esencial, es decir que la transmisión o no de esta información pueda cambiar la decisión del consumidor frente a adquirir o no el producto en cuestión. Por otra parte, que la información sea suficiente significa que la información sea la que regularmente se considera necesaria o idónea, para que el consumidor se forme una opinión acerca de la oferta planteada y tome una decisión de si aceptar o rechazar la misma.

Para realizar esta evaluación, cabe reiterar que la mayoría de los componentes de los productos del universo *Hit* corresponden a ingredientes artificiales, y que su contenido de fruta es insignificante, razón por la cual no aporta ni las fibras dietarias ni los mismos nutrientes de las frutas. Así mismo, los refrescos *Hit* contienen un exceso de azúcar añadida que aporta entre el ochenta y cuatro por ciento (84%) y el cien por ciento (100%) de las kilocalorías del producto. Esto desborda con creces los límites establecidos por la **OPS** en su Modelo de Perfil de Nutrientes.<sup>143</sup> De igual manera este exceso de azúcar añadido no es inofensivo para el consumidor toda vez que fomenta el desarrollo de enfermedades no transmisibles como el sobrepeso, la diabetes e incluso algunos tipos de cáncer que están asociados a dietas ricas en azúcares añadidos.<sup>144</sup>

<sup>141</sup> Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos. Acta de Aplicación de Medida Sanitaria de Seguridad de 14 de septiembre de 2018.

<sup>142</sup> Op. Cit. OMS y OPS (2014).

<sup>143</sup> Op. Cit. OPS (2016).

<sup>144</sup> Op. Cit. OMS y OPS (2014).

Ahora bien, teniendo en cuenta que el consumo de productos *Hit* es nocivo para la salud dado que los ingredientes artificiales y la excesiva cantidad de azúcar promueven el desarrollo de enfermedades no transmisibles, se advierte que esta es información esencial. Lo anterior por cuanto es de especial relevancia para los consumidores, los cuales podrían modificar su decisión frente al consumo o no de los productos *Hit* si tuvieran conocimiento de sus efectos nocivos.

Esto contrasta con los mensajes de producto «natural» y equiparable a las frutas de la pauta. En vez de brindarle a los compradores herramientas de análisis para tomar su decisión de consumo, los inducen al error al proveerles información que al confrontarse con la realidad, resulta evidentemente engañosa. Por lo tanto, la falsa naturalidad y proveniencia de las frutas que se pretende atribuir a los refrescos *Hit* no es relevante ni esencial para los consumidores.

Finalmente, se tiene que la información proporcionada por la pauta no es suficiente, puesto que los mensajes contenidos en la publicidad no le brindan al consumidor las herramientas necesarias para que éste tome una decisión libre e informada de consumo.

Por el contrario, la publicidad omite elementos esenciales como detallar que se trata de un refresco ultraprocesado hecho a partir de ingredientes artificiales, y advertir que contiene un exceso de azúcar que es nocivo para la salud de los consumidores. Teniendo en cuenta las bebidas *Hit* afectan negativamente la salud de sus consumidores, advertir el contenido nocivo de este refresco es relevante para los compradores, puesto que les permite decidir de forma informada si lo adquieren o no. Es así como la omisión de esta advertencia en la pauta publicitaria implica una insuficiencia de la información contenida en la pauta, lo que perpetúa el error de los consumidores que adquieren los productos *Hit* pensando que son naturales y tan saludables como las frutas, cuando esto no concuerda con la realidad.

Cuarto paso: *Establecer cuál es la actitud y el entendimiento que el consumidor racional asume frente a la oferta presentada.*

Por último, para establecerse si una pieza publicitaria es susceptible de inducir a error, se debe tener en cuenta el entendimiento racional que el consumidor promedio le da a los mensajes publicitarios. Este parámetro se fundamenta en la manera como los consumidores entienden la publicidad, reconociendo que las personas que reciben los anuncios realizan un examen superficial, propio de quien no tiene especial conocimiento de ellos.

En el caso de esta pauta comercial, el mensaje que se pretende comunicar al consumidor promedio es que los productos *Hit* son equivalentes a los productos naturales, especialmente a la fruta. De igual forma, la pauta procura crear la ilusión de que estas bebidas ultraprocesadas son intercambiables con

las frutas. Para este propósito, la publicidad incluye varias imágenes del campo, árboles y de frutas, las cuales vienen seguidas de escenas en las que salen los diferentes productos *Hit*. Todo esto viene acompañado con la narración de la publicidad la cual procura usar de manera enfática la palabra «natural», sus derivados y otras palabras cuyo grupo semántico evoque imágenes de naturaleza como: «cosechadas» y «crecieron en el campo». Todo esto lleva a que el consumidor promedio asocie las bebidas *Hit*, con productos naturales obtenidos de frutas del campo.

Sobre este punto, cabe recordar que el **INVIMA** decretó una medida de sanitaria por la cual suspendió esta pauta, puesto que a través de su lenguaje no verbal, las imágenes y los audios, se inducía a crear en el consumidor una falsa impresión frente a la verdadera naturaleza del producto. Así, en palabras del propio **INVIMA**:

*el lenguaje no verbal, imágenes y audios utilizados en el video sugieren que el producto es de origen natural, contraviniendo lo dispuesto en el Artículo 272 de la Ley 9 de 1979, en cuanto a que genera falsa impresión respecto de la verdadera naturaleza y composición del producto, toda vez que los refrescos de fruta de conformidad con el Artículo 3 de la Resolución No. 3929 de 2013, se definen como: "Refresco de fruta: Es el producto elaborado a partir de jugo o pulpa de frutas concentrados o no, clarificado o no la mezcla de estos, con un contenido mínimo de fruta del 8% adicionado con agua y aditivos permitidos, sometidos a un tratamiento de conservación". Así mismo, se verifica la ficha técnica del producto publicitado en el video y presentada por GASEOSAS POSADA TOBÓN S.A. - POSTOBÓN S.A. y de acuerdo a lo autorizado en el registro sanitario No. RSA -002557-2016 se puede observar que contiene aditivos (Colorantes, Conservantes) por lo que, el producto alimenticio no se puede publicitar dando a entender que es natural.<sup>145</sup>*

Sin embargo, como ya se ha advertido, estas ideas y asociaciones entre *Hit* y lo natural, operan en el consumidor, como una promesa del producto susceptible de inducirlo a error. Lo anterior, por cuanto los productos *Hit* están compuestos de varios ingredientes como acidulantes, estabilizantes, colorantes y otros, que no son naturales sino artificiales, por lo que *Hit* no es un producto que pueda asociarse a lo «natural». De igual forma, estas bebidas ultraprocesadas están lejos de ser equiparables a las frutas, ya que no contienen el mismo valor nutricional, y por el contrario su excesiva cantidad de azúcar fomenta enfermedades no transmisibles. De aquí que a pesar de que los consumidores creen adquirir un producto natural,

<sup>145</sup> Op. Cit. INVIMA (2018)

obtienen un refresco cuyo consumo resulta nocivo para la salud.

#### Conclusión:

En resumen, de acuerdo con este examen para identificar información engañosa, se infiere que esta pauta publicitaria induce a error a los consumidores. Esto, al sugerir que una bebida ultraprocesada con exceso de azúcares y una ínfima cantidad de frutas, es un alimento natural derivado de frutas reales.

Sin embargo, la cantidad de ingredientes artificiales, incluyendo colorantes y conservantes demuestran que la comparación con productos naturales se hizo para engañar al consumidor. De esta forma, se hace al consumidor pensar que adquiere un refresco que trae los mismos beneficios que la frutas naturales, cuando en realidad, sólo obtiene una bebida ultraprocesada con una cantidad excesiva de azúcar, que exponen al comprador a desarrollar enfermedades no transmisibles como el sobrepeso, la diabetes e incluso algunos tipos de cáncer.

Por esta razón, el **INVIMA** vio la necesidad de proteger a los consumidores suspendiendo esta pauta comercial cuya única función es la de difundir la falsa equivalencia entre las bebidas *Hit* y verdaderos productos de origen natural, que sí aportan beneficios reales para los consumidores. En conclusión, la publicidad de productos *Hit* con la asociación a *lo natural*, sin incluir advertencias sobre los riesgos que conlleva el consumo habitual de este producto, induce de manera engañosa a NNA, padres, madres y cuidadores a adquirir un producto con la idea de que este posee características nutricionales beneficiosas para los NNA, las cuales no tiene.

**98.** Habida cuenta de las verdaderas calidades de estos productos, pero más importante aún, del concepto del **INVIMA** en el que se apoyó la medida sanitaria consistente en la suspensión de esta publicidad y que se refiere el presente libelo, resulta verdaderamente grave que la misma publicidad con ajustes menores en su duración, se haya continuado transmitiendo. Esta es la más flagrante ofensa a los derechos de los consumidores y una auténtica defraudación de la decisión adoptada por el **INVIMA**.

### **C.3. LA PUBLICIDAD ENGAÑOSA DE FRUPER DE ALPINA**

**99.** El caso que se referirá fue denunciado el 21 de diciembre de 2017 por **RED PAPAZ** ante la **SIC** y corresponde a la difusión de la pieza publicitaria que se referirán a continuación. Comercial de cuarenta segundos (40 seg.) publicitada desde 2017 y que está al aire en YouTube en el enlace <https://www.youtube.com/watch?v=3ktzoZvB6JE>:

- 99.1.1.** El texto de diálogo del comercial fue el siguiente: - *Niño Como pediatra siempre recomiendo Fruper, un delicioso refresco de frutas que ayuda al crecimiento de los niños.* - *Mamá: Dani, la pediatra soy yo.* - *Niño: El nuevo Fruper tiene Nutrimix, una mezcla de...* - *Mamá: Zinc, vitamina B12, ácido fólico y ahora vitamina C.*

*Nutrientes que ayudan a los niños a crecer y a fortalecer sus defensas. - Niño: Exacto, es ideal para niños. - Mamá: Para papás. - Niño: Para niños. - Mamá: Para papás. - Niño: Para papás - Mamá: Para niños. - Niño: Lo que tú digas mami, para niños - Narrador: El nuevo Fruper es delicioso y es hecho para niños porque es el único con Nutrimix. - Niño: Alpina, alimenta tu vida*

- 99.1.2.** La relación de imágenes y mensajes implícitos fue la siguiente: Del minuto 0.00 al 0.07 el escenario es un consultorio médico. En el escenario se pueden apreciar elementos propios de la profesión de salubrista, tales como diplomas colgados en la pared, una biblioteca, un estetoscopio y figuras de la anatomía humana. Dicho escenario indica al televidente reconocimiento, experticia y confianza de que el producto es recomendado por expertos en salud. Del minuto 0.00 al minuto 0.05 aparece un niño, hijo de una pediatra actuando como médico y recomendando el consumo del refresco. La imagen del niño se ve acompañado de tres diferentes sabores de la bebida, el nombre del producto Fruper en letras dinámicas y el siguiente texto <<Daniel García - Pediatra>>.



Del minuto 0.05 al 0.07 aparece la mamá del niño, junto a su cara aparecen los siguientes textos <<Nutrimix>>, una mezcla de vitaminas y zinc que te ayudan a crecer y aprender <<Ayuda al Crecimiento>>, <<Fruper>>, <<María Eugenia Posada, Pediatra - RM52252486>>:



Desde el minuto 0.07 al minuto 0.28 el escenario del comercial es una cocina. Se puede ver un plato lleno de frutas, lo cual genera un mensaje implícito de alimentación adecuada y saludable. Aparecen el niño y la mamá, ella como pediatra profesional asegura que el producto tiene *Nutrimix* y que esa mezcla, incluida en el refresco, ayuda al crecimiento y a las defensas de los niños. Después, niño y mamá afirman que el producto es ideal para los niños.



Del minuto 0.28 Al 0.40 Aparecen de nuevo frutas naturales junto una infografía de varias frutas animadas infantiles, lo cual envía un mensaje de atracción y una imagen amigable de recordación del producto para NNA, mientras el narrador concluye el comercial recordando los beneficios del producto.



**99.1.3. Aplicación del Test:** A continuación se aplican cada uno de los cuatro pasos del test sobre la antedicha pieza publicitaria:

Primer paso: *Determinar los mensajes objetivos.*

En el caso de esta pauta publicitaria de *Fruper*, los mensajes objetivos, que constituyen la promesa del producto, son los siguientes: (i) en primer lugar, la presencia de una pediatra recomendando *Fruper*, como un refresco de frutas que «ayudan a los niños a crecer y a fortalecer sus defensas». (ii) en segundo lugar, la afirmación de que *Fruper* contiene lo que el anunciante denomina «*Nutrimix*»: una mezcla de «*Zinc, vitamina B12, ácido fólico y ahora vitamina C*». (iii) En tercer lugar, la consigna «*es ideal para niños*», la cual es reiterada varias veces durante la pauta a través de la discusión entre el niño y su mamá en la que uno dice que *Fruper* es ideal para niños y la otra sostiene que es para papás. En últimas esto es el mismo mensaje puesto que si es ideal para padres, también lo es para niños. Al final, la pauta termina con el mensaje «*es hecho para niños porque es el único con Nutrimix*».

Segundo paso: *Determinar las características del bien o servicio anunciado, para enfrentarlas con el mensaje transmitido.*

Teniendo en cuenta los mensajes objetivos identificados, corresponde analizar los componentes y propiedades de los distintos sabores de *Fruper* con *Nutrimix* para corroborar la veracidad de los mensajes difundidos.

Para verificar si las afirmaciones «*ayudan a los niños a crecer y a fortalecer sus defensas*»; «*contiene Nutrimix, una mezcla de Zinc, vitamina B12, ácido fólico y ahora vitamina C*» y «*es ideal para niños*» son veraces, es necesario analizar el contenido de este producto en sus diferentes sabores. Como resultado del examen, se tiene lo siguiente:

- i. *Fruper* con *Nutrimix* de fresa: Contiene los siguientes ingredientes: Agua, azúcar, jugo de fresa, pulpa de manzana concentrada, sabores artificiales y naturales, estabilizantes (Carboximetilcelulosa, pectina),

reguladores de acidez (ácido cítrico, citrato trisódico), Vitamina C (ácido ascórbico), edulcorantes artificiales (sucralosa, acesulfame K), zinc, colorantes artificiales (Rojo allura Nro. 40, Amarillo ocazo Nro. 6), vitamina B12 y ácido fólico. En total, el porcentaje de fruta que contiene este producto no supera el ocho por ciento (8%).

- ii. *Fruper con Nutrimix* de mora: Contiene los siguientes ingredientes: Agua, azúcar, jugo de mora concentrado clarificado, pulpa de manzana concentrada, reguladores de acidez (ácido cítrico, ácido málico, citrato trisódico), sabores artificiales, estabilizantes (Carboximetilcelulosa, pectina), vitamina C (ácido ascórbico), edulcorantes artificiales (sucralosa, acesulfame K), zinc, colorantes artificiales (Rojo allura Nro. 40, Azul brillante Nro. 1), vitamina B12 y ácido fólico. En total, el porcentaje de fruta que contiene este producto no supera el ocho por ciento (8%).
- iii. *Fruper con Nutrimix* de mango. Contiene los siguientes ingredientes: Agua, azúcar, jugo de mango concentrado clarificado, sabores artificiales y naturales, reguladores de acidez (ácido cítrico, ácido málico, citrato trisódico), estabilizantes (Carboximetilcelulosa, pectina), vitamina C (ácido ascórbico), edulcorantes artificiales (sucralosa, acesulfame K), zinc, colorante artificial (Ocazo Nro. 6), vitamina B12 y ácido fólico. En total, el porcentaje de fruta que contiene este producto no supera el ocho por ciento.

Por otro lado, al aplicar el Modelo de Perfil de Nutrientes de la **OPS**, citado en el análisis de la Pauta 1, a los diferentes sabores de *Fruper con Nutrimix*, se tienen los siguientes resultados:

- i. *Fruper con Nutrimix* sabor fresa: Declara 40 kcal y 10 gramos de azúcares. Teniendo en cuenta el estándar de la OPS, el porcentaje del total de las kilocalorías del producto, que aporta el azúcar es:  $\frac{(10 \times 4)}{40} \times 100 = 100\%$ . Este resultado muestra que la totalidad del aporte calórico de esta bebida se deriva de su contenido de azúcares libres, que a todas luces supera con creces el límite establecido por el Modelo de Perfil de Nutrientes de la **OPS** para el azúcar.
- ii. *Fruper con Nutrimix* sabor mora: Declara 40 kcal y 10 gramos de azúcares. Teniendo en cuenta el estándar de la OPS, el porcentaje del total de las kilocalorías del producto, que aporta el azúcar es:  $\frac{(10 \times 4)}{40} \times 100 = 100\%$ . Este resultado muestra que la totalidad del aporte calórico de esta bebida se deriva de su contenido de azúcares libres, que a todas luces supera con creces el límite establecido por el Modelo de Perfil de Nutrientes

de la OPS para el azúcar.

- iii. *Fruper* con *Nutrimix* sabor mango: Declara 40 kcal y 10 gramos de azúcares. Teniendo en cuenta el estándar de la OPS, el porcentaje del total de las kilocalorías del producto, que aporta el azúcar es:  $\frac{(10 \times 4)}{40} \times 100 = 100\%$ . Este resultado muestra que la totalidad del aporte calórico de esta bebida se deriva de su contenido de azúcares libres, que a todas luces supera con creces el límite establecido por el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS para el azúcar.

A partir de lo anterior, resulta engañoso afirmar que *Fruper* «es ideal para niños» y «ayudan a los niños a crecer y a fortalecer sus defensas», cuando en las presentaciones la cantidad de fruta se reduce a tan sólo al ocho por ciento (8%) de la bebida. Por esta razón, es imposible insinuar que esta bebida sea «ideal para niños», toda vez es artificial, ultraprocesadas, obtenida a partir de la combinación de diversos ingredientes entre los que se encuentran conservantes, acidulantes, sabores artificiales, edulcorantes artificiales, algunas vitaminas y nutrientes aislados, azúcares en exceso y sólo una reducida cantidad de fruta. Además, conviene anotar que ninguno de estos ingredientes es intercambiable con los componentes nutritivos de alimentos naturales como las frutas. De igual forma, el hecho de que la totalidad del aporte calórico de estas bebidas ultraprocesadas se derive de su exceso de azúcares libres, expone a los consumidores a enfermedades no transmisibles como la diabetes y el sobrepeso.<sup>146</sup>

Por otro lado, si bien es cierto que las bebidas *Fruper* tienen «zinc, vitamina B12, ácido fólico y ahora vitamina C», mezcla que el anunciante denomina *Nutrimix*, y que en efecto, ayudan al sistema inmunológico, cabe resaltar que este contenido se reduce a algunas vitaminas y nutrientes aislados. De esta forma, dado que el contenido de estos nutrientes es tan pequeño no es posible afirmar que el consumo de estas bebidas ultra procesadas tenga efectos positivos en el cuerpo humano.<sup>147</sup>

Adicionalmente, no existe evidencia científica que compruebe que la ingesta de bebidas ultraprocesadas con adición de vitaminas y nutrientes aislados contribuya a la alimentación de los **NNA** con la misma efectividad que los nutrientes

<sup>146</sup> Op. Cit. OMS y OPS (2014).

<sup>147</sup> A la pregunta: «En los productos procesados y/o ultra procesados que porcentaje de vitaminas y minerales es significativo que ayuden a la alimentación y crecimiento de los niños, niñas y adolescentes?» La Doctora Adriana Zuleta respondió: «En los productos procesados y/o ultra procesados el aporte de vitaminas y minerales no es significativo, puesto que la cantidad con la cual se enriquece es pequeña. La mejor fuente de vitaminas y minerales son las frutas y las verduras. Ejemplo de un aporte idóneo de Vitamina C, son 100 gramos de guayaba». Esta pregunta forma parte del concepto técnico aportado por la Doctora Adriana Zuleta Franco, nutricionista dietista de la Pontificia Universidad Javeriana. El concepto se encuentra adicionado en la sección de pruebas de esta acción.

aportados por alimentos naturales.<sup>148</sup> En efecto, predominan las consecuencias nocivas vinculadas al exceso de azúcar de estos refrescos, por lo que no es veraz que un pediatra o un nutricionista profesional, preocupado con el crecimiento saludable de **NNA**, recomendaría el consumo de *Fruper*.

Con fundamento en lo anterior, las proclamas «ayudan a los niños a crecer y a fortalecer sus defensas»; «contiene Nutrimix, una mezcla de Zinc, vitamina B12, ácido fólico y ahora vitamina C» y «es ideal para niños» no se atienen a la realidad de los contenidos del producto. Dichas afirmaciones inducen al consumidor al error al atribuir a los refrescos *Fruper* propiedades que en realidad no tiene, y por medio de la aparición de una pediatra en la pauta y la reiteración constante que «es para niños» insinuar que es apropiado y saludable para **NNA**. Sin embargo, la realidad es que se trata de una bebida ultraprocesada con exceso de azúcar que contrario a lo afirmado por la pauta, se asocia al desarrollo de enfermedades no transmisibles en los consumidores, razón por la cual los nutricionistas no recomiendan su consumo habitual.

Tercer paso: *Determinar si la información transmitida es suficiente para el consumidor.*

En este punto se evalúa que la información comunicada sea relevante y suficiente. Por relevante, se entiende que sea esencial, es decir que la transmisión o no de esta información pueda cambiar la decisión del consumidor frente a adquirir o no el producto en cuestión. Por otra parte, que la información sea suficiente significa que la información sea la que regularmente se considera necesaria o idónea, para que el consumidor se forme una opinión acerca de la oferta planteada y tome una decisión de si aceptar o rechazar la misma.

Para realizar esta evaluación, cabe reiterar que la mayoría de los componentes de *Fruper* corresponden a ingredientes artificiales, y que su contenido de fruta es insignificante, razón por la cual no aporta ni las fibras dietarias ni los nutrientes que las hacen saludables para el desarrollo de **NNA**. Así mismo, estos refrescos contienen azúcar añadida en exceso, la aporta el ciento por ciento (100%) de las kilocalorías del producto, hecho que supera diez (10) veces el límite establecido por la **OPS** en su Modelo de Perfil de Nutrientes para este ingrediente crítico.<sup>149</sup> Este exceso de azúcar hace

<sup>148</sup> Op. Cit. Concepto técnico, Mercedes Mora Plazas. Sobre este punto, la Dra. Mora Plazas afirmó que «(...) las vitaminas y minerales en la alimentación deberían ingerirse a partir de los alimentos naturales (reales) principalmente y a partir de la leche como bebida en nuestra alimentación. Este argumento implica que las vitaminas y minerales de niños, niñas y adolescentes no deben [sic] provenir del consumo de productos líquidos con adición de nutrientes aislados, más aun teniendo en cuenta que a la fecha, no existe evidencia científica que sustente que el consumo de nutrientes en forma aislada o 'nutrientes aislados' puedan contribuir a la nutrición y salud de las personas con la misma efectividad que el consumo del mismo nutriente cuando este hace parte naturalmente de un alimento».

<sup>149</sup> Op. Cit. OPS (2016).

que los **NNA** sean más propensos a padecer por enfermedades no transmisibles como el sobrepeso, la diabetes, enfermedades cardiovasculares e incluso algunos tipos de cáncer.<sup>150</sup>

Igualmente cabe resaltar que el contenido de vitaminas y nutrientes aislados en esta bebida son mínimos, por lo que afirmar que su inclusión en la bebida trae beneficios a los **NNA** es temerario. Esto, especialmente cuando no hay evidencia científica que demuestre que los nutrientes aislados en los productos ultra procesados contribuya positivamente a la nutrición y salud del consumidor. Adicionalmente, las afirmaciones sobre los supuestos beneficios al desarrollo de **NNA**, acompañado por la figura de autoridad de un pediatra resultan más engañosos si se tiene en cuenta que dada la cantidad de azúcar añadida, las bebidas *Fruper* representan más riesgos a la salud de **NNA** que las supuestos beneficios que alega traer.

Ahora bien, el hecho que *Fruper* contenga exceso de azúcar configura información esencial que el mensaje no revela. En efecto, esta información es de especial relevancia para los consumidores, los cuales podrían modificar su decisión frente al consumo o no de estas bebidas si tuvieran conocimiento de sus efectos nocivos. Esto contrasta con las afirmaciones de que el producto «ayuda a los niños a crecer y a fortalecer sus defensas» y que su *Nutrimix* promueve el desarrollo de **NNA**, las cuales al ser falsas no constituyen información relevante para los consumidores. Lo anterior, no les brinda las herramientas suficientes de análisis a los compradores para que tomen decisiones libre de consumo. Por el contrario, estos mensajes los inducen a error a los consumidores los cuales adquieren un producto que confían que es saludable para **NNA** y en realidad obtienen uno cuyo consumo es afecta la salud.

Por otro lado, la información proporcionada por la pauta no es suficiente, visto que los mensajes contenidos no le brindan al consumidor los elementos necesarios para que éste tome una decisión informada sobre si consume o no *Fruper*. Por el contrario, la publicidad omite elementos esenciales como detallar que se trata de un refresco ultraprocesado hecho a partir de ingredientes artificiales, y advertir que contiene un exceso de azúcar que es nocivo para la salud. Teniendo en cuenta que las bebidas *Fruper* afectan negativamente la salud de sus consumidores, omitir la advertencia sobre los ingredientes dañinos y su impacto en la salud implica una insuficiencia de la información provista a los consumidores que adquieren *Fruper* y que entienden que esta bebida es apta para **NNA**, cuando esto no corresponde a la realidad.

Cuarto paso: *Establecer cuál es la actitud y el entendimiento que el consumidor racional asume frente a la oferta presentada.*

<sup>150</sup> Op. Cit. OMS y OPS (2014).

Por último, para establecerse si una pieza publicitaria es susceptible de inducir a error, se debe tener en cuenta el entendimiento racional que el consumidor promedio le da a los mensajes publicitarios. Este parámetro se fundamenta en la manera como los consumidores entienden la publicidad, reconociendo que las personas que reciben los anuncios realizan un examen superficial, típico de quien no tiene mayor experiencia o nivel de conocimiento de ellos.

La idea central sobre la que gira la pauta de *Fruper* es transmitir la idea de que este producto «es ideal para niños». En este sentido, afirman que el contenido de vitaminas y nutrientes del *Nutrimix* ayuda «a los niños a crecer y a fortalecer sus defensas». Para aseverar este hecho, recurren al argumento de autoridad usando la figura de una pediatra profesional para sugerir la aptitud del producto. La presencia de esta profesional le da a la pauta cierto tono de objetividad, neutralidad y credibilidad en el mensaje reforzando la idea de que efectivamente *Fruper* «es ideal para niños». De esta forma, la presencia de un profesional de la salud en la publicidad aumenta las posibilidades de que los consumidores medios piensen que los supuestos beneficios de esta bebida son reales y tienen respaldo científico.

Sin embargo, estas afirmaciones no resisten escrutinio científico alguno, puesto que como se demostró anteriormente, *Fruper* no es un producto ideal para **NNA** ya que se trata de un producto ultra procesado hecho a partir de ingredientes artificiales y con un exceso de azúcares añadidos. Los anterior significa que lejos de ser un producto saludable, el consumo bebidas ultra procesadas como *Fruper*, está asociado con el desarrollo de enfermedades no transmisibles. Por esta razón, este producto no es recomendado por dietistas y nutricionistas.

En efecto, la disonancia entre el mensaje de la pauta y la realidad del producto induce a error a los consumidores, que se dejan llevar por la voz, supuestamente objetiva y científica de la pediatra de la publicidad. Así, los consumidores resultan adquiriendo de forma engañosa, un producto que se proclama ser «ideal para niños», pero que en realidad es perjudicial para la salud y el desarrollo de los **NNA**. Por estas razones, se concluye que la pauta es efectivamente engañosa para los consumidores racionales medios.

#### Conclusión:

En suma, la pauta de *Fruper* con *Nutrimix* constituye publicidad e información engañosa, por cuanto se vale de frases como «ayudan a los niños a crecer y a fortalecer sus defensas»; «contiene *Nutrimix*, una mezcla de Zinc, vitamina B12, ácido fólico y ahora vitamina C» y «es ideal para niños», y del uso de una pediatra profesional, para comunicarle a los consumidores la falsa idea de que esta bebida no sólo es apta sino idónea para **NNA**. Sin embargo, como se ha demostrado en este examen, *Fruper* es una bebida ultraprocesada hecha a

partir de ingredientes artificiales, con un aporte de frutas realmente insignificante, una adición de vitaminas y nutrientes aislados y un exceso de azúcares libres.

En efecto, el aporte de las vitaminas y nutrientes aislados que componen el denominado «Nutrimix», es tan pequeño, que no es posible atribuirles beneficios reales para el crecimiento saludable de **NNA**. Aunado a esto, la abundante cantidad de azúcares libres incluidos en esta bebida, son causantes de varias enfermedades no transmisibles como la diabetes, razón por la cual en realidad *Fruper* no es un producto recomendado para **NNA**, según dietistas y nutricionistas expertos. En conclusión, la publicidad de *Fruper* con Nutrimix induce de manera engañosa a **NNA**, padres, madres y cuidadores a adquirir un producto con la idea de que este posee características nutricionales beneficiosas para los **NNA**, las cuales no tiene.

**100.** En razón de la publicidad engañosa que continúa siendo desplegada por **ALPINA** en YouTube, resulta fundamental que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca le ordene cesar su difusión. Así mismo, es indispensable que le prevenga el uso de publicidad engañosa en futuras pautas publicitarias, de forma que ninguno de los mensajes objetivos que se transmitan puedan conducir al consumidor medio, y de manera particular a **NNA** error sobre las calidades del producto *Fruper* o de otros productos que ofrece o que llegue a ofrecer **ALPINA** en el mercado.

#### C.4. NUEVA VIOLACIÓN DE LAS NORMAS DE INFORMACIÓN AL CONSUMIDOR POR PARTE DE ALPINA

**101.** El siguiente caso se refiere al puré de manzana, mango y espinaca comercializado por **ALPINA** bajo la marca de *Alpina Baby*, con un contenido neto de noventa (90) gramos. A continuación se muestran fotos del empaque del producto:



**102.** A partir de las imágenes del producto, se resalta que en el respaldo del empaque, se encuentra la frase «refuerza su desarrollo motriz», la cual, de acuerdo con lo previsto en la definición correspondiente del artículo 3 de la

Resolución 333 de 2011,<sup>151</sup> constituye una auténtica declaración de propiedades en salud porque establece una relación entre el consumo de este puré y el desarrollo motriz de un infante.

**103.** Sin embargo, a pesar de contener una clara declaración de propiedades en salud, el antedicho producto no incorpora la declaración de nutrientes como lo impone el artículo 7 de la citada Resolución 333 de 2011 que dice:

*Artículo 7o. Aplicación de la declaración de nutrientes. La declaración de nutrientes será obligatoria para todo alimento que declare cualquier tipo de información nutricional, propiedades nutricionales o de salud, o cuando su descripción en la etiqueta produzca el mismo efecto de las declaraciones de propiedades nutricionales o de salud. (...)*

*La declaración de nutrientes deberá cumplir las disposiciones del presente capítulo e incluirse en la tabla de información nutricional contemplada en el Capítulo VII del presente reglamento.*

**104.** Teniendo en cuenta la declaración incluida en el empaque del producto *Alpina Baby*, es claro que **ALPINA**, debe necesariamente establecer la declaración de nutrientes, también referida como la «*tabla nutricional*», en concordancia con lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Resolución 333 de 2011. La omisión de la declaración y de la tabla nutricional constituye en sí misma una violación de la norma al igual que de las disposiciones del artículo 23 sobre información mínima que deben comunicar los proveedores y productores, y el numeral 1.4 del artículo 24 de la Ley 1480 de 2011, que establece que hace parte de la información mínima «*las especificaciones del bien o servicio. Cuando la autoridad competente exija especificaciones técnicas particulares (...)*».

**105.** La omisión de esta información resulta todavía más impactante si se tiene en consideración que las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (GABAS) del ICBF establecen que los infantes menores de 2 años no deben recibir alimentos con azúcares añadidos. Dado que *Alpina Baby* está dirigido para infantes desde los 6 meses de edad, es indispensable que **ALPINA** declare el aporte de azúcares derivado del jugo concentrado de limón. La omisión de esta obligación pone en peligro la salud y el desarrollo positivo de los infantes menores de dos (2) años.

**106.** Así mismo, el reporte sobre los azúcares añadidos derivados del jugo concentrado de limón configura información relevante para los consumidores, y su omisión implica privarlos de herramientas que afectan su libertad en la toma de decisiones. La relevancia de esta información es mayor para padres, madres y cuidadores de **NNA**, toda vez que se trata de componentes que pueden perjudicar la salud de los infantes menores de dos (2) años. Aunado a esto, la omisión de este reporte crea la falsa percepción en la cabeza de los consumidores medios de que *Alpina Baby* se trata de un producto apto para los bebés, haciéndolos incurrir en el error de adquirir un producto que contiene azúcares añadidos y cuyo consumo

<sup>151</sup> Ministerio de la Protección Social. Resolución 333 de 2011 «*Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado nutricional que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano*». En su artículo 3 define las declaraciones de propiedades en salud como: «*Declaración de propiedades de salud. Cualquier representación que declare, sugiera o implique que existe una relación entre un alimento o un constituyente/componente de dicho alimento, y la salud*».

no es recomendado por el propio **ICBF**. En conclusión, la omisión de esta tabla nutricional afecta el derecho a la información, y de contera los derechos a la salud y a la vida de este grupo de especial protección constitucional.

#### **D. ACCIONES Y OMISIONES DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS VIOLAN LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA**

**107.** Las violaciones y amenazas que se denuncian contra los derechos de los consumidores, y en especial de los **NNA**, cobran mayor relevancia si se considera que las autoridades públicas revestidas con las competencias para regular, investigar y sancionar han omitido su deber constitucional de impulsar los trámites administrativos de forma prevalente -por estar involucrada la protección de derechos de **NNA**-. Pero además, han pactado acuerdos con los gremios que reúnen a los fabricantes de productos comestibles ultraprocesados y bebidas azucaradas, a fin de prevenir la adopción de las medidas requeridas para brindar información adecuada a los consumidores. Todo lo anterior, constituye una obligación flagrante del derecho colectivo a la moralidad administrativa, como se revisará a continuación.

**108.** Las conductas desplegadas por la **SIC, CRC, DAPRE, MINSALUD e INVIMA** que se refieren en las secciones B, C, D, F, G y H de los Hechos y Omisiones de la presente acción, violan el derecho colectivo de los consumidores a la moralidad administrativa, como se referirá enseguida:

##### **D.1. CONSIDERACIONES SOBRE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA**

**109.** La Constitución Política consagra la moralidad como uno de los principios que deben orientar la función administrativa. En virtud de éste, los servidores públicos han de actuar con absoluta honestidad, pulcritud y diligencia en todos los asuntos que sean de su competencia. Lo anterior implica, que los funcionarios deben cumplir con rigor cada una de las funciones a su cargo. Además, su actuar debe estar orientado al logro de los fines del Estado social de derecho. Cualquier conducta que se aparte de este parámetro afecta el interés legítimo de la colectividad a gozar de una función pública que sirva con probidad.

**110.** De otra parte, la moralidad administrativa se encuentra consignada en el artículo 88 de la Constitución Política como uno de los derechos colectivos susceptibles de ser amparados mediante la acción popular. Asimismo, el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 la lista como uno de los derechos de este rango. Aunque no existe una definición legal de la moralidad administrativa, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha establecido derroteros sobre el alcance y contenido del mismo.

**111.** Uno de los elementos estructurales de la moralidad es la sujeción estricta al principio de legalidad. Como lo establece el artículo 6 de la Constitución Política, los servidores públicos son responsables por el cumplimiento de las funciones que les atribuye la norma, sin que les sea dado extralimitarse en el ejercicio de sus competencias, invadir la órbita de otras autoridades públicas, u omitir el ejercicio de sus obligaciones. Adicionalmente, los servidores públicos deben observar de manera estricta los principios generales de derecho. Por este motivo, la transgresión de estos preceptos conlleva a la vulneración de la moralidad administrativa.

**112.** Pero además de acatar el principio de legalidad, los funcionarios públicos también deben procurar que sus acciones sirvan de manera efectiva el

interés general y atiendan el logro de los fines consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política que establece:

*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (...). (Subrayas fuera del texto original)*

**113.** Con fundamento en lo anterior, cualquier conducta que se desvíe de servir el interés general, como aquellas que buscan favorecer intereses particulares contrarían el principio de la moralidad administrativa. Asimismo, cuando en el ejercicio de las funciones públicas se vulneren derechos, o se pretermita de manera deliberada la participación ciudadana en los procesos de elaboración de normas, diseño y adopción de políticas públicas, por citar algunos ejemplos, también se quebranta este derecho de la colectividad. Como lo ha sostenido el Consejo de Estado:

*La moralidad administrativa está ligada al ejercicio de la función administrativa, la cual debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, ésta, determinada por la satisfacción del interés general. Ese interés general puede tener por derrotero lo que la Constitución Política enseña como fines esenciales del Estado, es decir, cuando quien cumple una función administrativa no tiene por finalidad servir a la comunidad o promover la prosperidad general o asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo, sino que su actuar está dirigido por intereses privados y particulares y guiado por conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas, se puede señalar tal comportamiento como transgresor del derecho colectivo a la moralidad pública. Y es colectivo, porque en un Estado Social de Derecho administración y administrados, es decir, la comunidad en general tiene derecho a que los servidores que cumplen la función administrativa realmente lo hagan guiados por el principio de moralidad, que se repite, es conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, con total honestidad y transparencia. Así las cosas, el bien jurídico tutelado por la acción popular es la moralidad administrativa o, lo que es lo mismo, la lealtad del funcionario con los fines de la función administrativa mediante el actuar recto y honesto en el desarrollo de sus actuaciones.<sup>152</sup>*

**114.** En síntesis, la moralidad constituye un paradigma que se le debe exigir a todo aquel que ejerza la función administrativa, y que consiste en el cumplimiento estricto y leal de los preceptos normativos y de los principios y fines de la actividad estatal. Por esta razón, las conductas que desatiendan este parámetro afectan el interés de la colectividad. De acuerdo con el Consejo de Estado, para determinar que el ejercicio específico de la función administrativa contraría este paradigma de conducta, ha precisado dos elementos, uno objetivo y

<sup>152</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo – Sala Plena, Rad. 11001-33-31-035-2007-00033-01. 1 de diciembre de 2015. C.P Rafael Vergara Quintero.

uno subjetivo. Estos requisitos deben predicarse de una conducta específica para calificarla como adversa a la moralidad administrativa.

**115.** En lo que respecta al elemento objetivo, el máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha sostenido que éste supone el «*quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho.*»<sup>153</sup> Por otra parte, el elemento subjetivo <sup>154</sup>implica un juicio de moralidad sobre la actuación en particular. Éste resulta claro cuando el servidor público se aparta de la atención del interés general con el propósito de favorecer el propio o el de un tercero. <sup>155</sup>

**116.** Revisados los aspectos teóricos referentes a la moralidad administrativa, enseguida se analizarán los casos específicos objeto de la presente acción popular. En la revisión de estos casos se verificarán cada uno de los elementos definidos por la jurisprudencia como contrarios a este parámetro de la conducta de la administración.

## D.2. SOBRE LAS IRREGULARIDADES DE LA SIC

**117.** En las sucesivas actuaciones de la **SIC** se advierten un cúmulo de irregularidades que revisarán de forma detallada en esta sección. En primer término, la **SIC** ha desatendido por completo las disposiciones normativas que le obligan a dar un trámite prevalente a las actuaciones que involucran la protección de **NNA**. A pesar de que las quejas presentadas el 21 de diciembre de 2017, hacían especial énfasis en que los trámites administrativos debían adelantarse de forma prevalente, esto es, con preferencia a otros trámites administrativos, la **SIC** incumplió este precepto normativo.

**118.** En efecto, como se observa en la comunicación del 12 de marzo de 2018, la **SIC** indicó que los asuntos se atienden según el orden de radicación *respetando el derecho de turno*. Lo anterior resulta manifiestamente contrario al principio de legalidad que le impone a los servidores públicos, y de manera particular a la **SIC**, conceder un trámite prevalente a los trámites que involucren la protección de los derechos de los **NNA**. Esta norma se encuentra consagrada primeramente en el artículo 44 de la Constitución Política que establece: *Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás*. Esta prevalencia se materializa en diferentes ámbitos, uno de ellos, es el procedimiento. En esta esfera, se impone que las actuaciones que afecten los derechos de **NNA** sean atendidos de forma preferente por las autoridades.

<sup>153</sup> (i) El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública. (ii) Pero también forman parte del ordenamiento jurídico Colombiano aquellos principios generales del derecho consagrados en la Constitución y la ley, como los concretos de una materia. En este contexto y para efectos del derecho colectivo, la acción u omisión reputada de inmoral en el ejercicio de una función administrativa debe transgredir un principio del derecho, ya sea de carácter general o que se aplique a un tema determinado, de manera que éste se convierte, al lado de la regla, en otro criterio de control para la protección de la moralidad administrativa.

<sup>154</sup> Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular.

<sup>155</sup> Op. Cit. Consejo de Estado. C.P Rafael Vergara Quintero, 2015.

**119.** Este postulado constitucional, lo desarrolla entre otras normas, el numeral 7 del artículo 41 del Código de la Infancia y la Adolescencia que consagra que es deber de los servidores públicos: *Resolver con carácter prevalente los recursos, peticiones o acciones judiciales que presenten los niños, las niñas y los adolescentes, su familia o la sociedad para la protección de sus derechos.* Esta es una norma de orden público como lo consiga el propio artículo 5 de este estatuto normativo, por tanto, su aplicación resulta exigible a todos los funcionarios públicos que conozcan de actuaciones administrativas que involucren la protección de derechos de **NNA**. Resulta inexcusable que la **SIC** sostenga que los asuntos se atienden según su orden de llegada y viole una auténtica garantía procesal que el ordenamiento le ha reconocido a esta población sujeta a especial protección constitucional.

**120.** Pero esta violación cobra aún más relevancia en el ámbito de la protección al consumidor. En esta materia, el propio Gobierno Nacional adoptó el Decreto 975 de 2014, que establece en su artículo 8: *La Superintendencia de Industria y Comercio, las alcaldías municipales y las demás autoridades que tengan asignadas competencias de protección al consumidor, deberán tramitar, de forma prevalente, las quejas que se relacionen con los derechos que como consumidores tienen los niños, niñas y/o adolescentes.* Por lo anterior, resulta evidente que en el presente caso, la **SIC** ha transgredido de manera ostensible las normas que rigen su actuar.

**121.** Ciertamente, pese a estar obligada a dar un trámite preferente a las actuaciones administrativas iniciadas por **RED PAPAZ**, la **SIC** no solo dejó claro en la citada comunicación que atendería los asuntos según su orden de radicación, sino que además tardó casi un año y medio en formular cargos contra **POSTOBÓN** a pesar de la evidencia de que su publicidad era engañosa. Y en el caso de **ALPINA** no ha iniciado ninguna actuación sancionatoria, aun cuando el engaño de su publicidad es notorio. De esta manera, se configura con claridad el elemento objetivo de la violación de la moralidad administrativa, toda vez que la **SIC** ha omitido una garantía procedimental dentro de los trámites administrativos iniciados por **RED PAPAZ**.

**122.** Esta omisión favorece los intereses de **POSTOBÓN** y de **ALPINA**. El primero por cuanto ganó la mitad del término establecido en la norma para que se adelante un procedimiento sancionatorio y se le llegue a imponer una sanción, y el segundo por cuanto no se le han formulado cargos, a pesar de que su conducta afecta de manera ostensible los derechos de los consumidores, en particular de **NNA**. Es evidente que con su conducta, la **SIC** ha protegido los intereses de estas sociedades, en desmedro de los derechos de los **NNA**. Esto contradice los principios y finalidades que deben orientar la actuación de esta entidad, y configura el elemento subjetivo de la violación a la moralidad administrativa.

**123.** Sin embargo, la violación de la moralidad administrativa por parte de la **SIC** es sucesiva como se advirtió anteriormente. Además de pretermitir su obligación de dar un trámite preferente a los trámites, la **SIC** ha contrariado otras disposiciones normativas que buscan el adecuado desarrollo del procedimiento administrativo. Un ejemplo elocuente se advierte en el injustificado retardo en reconocer a **RED PAPAZ** como tercero interviniente estas actuaciones.

**124.** A pesar de que **RED PAPAZ** formuló las quejas ante la **SIC** y posteriormente manifestó de manera expresa su intención de ser reconocido como tercero interviniente, la **SIC** no dio una respuesta a esta petición como lo ordena la Ley 1755 de 2015, que regula el ejercicio del derecho fundamental de petición. Por el contrario, a los tres (3) meses de haber presentado esta petición, la **SIC**

remitió una comunicación a **RED PAPA**, que no lo podía reconocer como tercero interviniente por no haber solicitado esta condición de manera expresa. Esta conducta obligó a **RED PAPA** a presentar una acción de tutela solicitando el amparo de su derecho de petición y de su derecho al debido proceso administrativo. Mientras se corría traslado de la acción, la **SIC** revocó su actuación previa y finalmente reconoció a **RED PAPA**. No obstante, este reconocimiento no ha supuesto que se le hayan respetado sus derechos como tercero interviniente.

125. Luego de que la **SIC** formulara cargos contra **POSTOBÓN**, **RED PAPA** solicitó copia del escrito de descargos presentado por la sociedad fabricante de bebidas azucaradas. Sin embargo, funcionarios de la **SIC** le negaron al apoderado de **RED PAPA** la posibilidad de conocer este documento con el pretexto de que *no era parte dentro del procedimiento*. Lo anterior contraría lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 1437 de 2011 de acuerdo con el cual los terceros intervinientes podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos de quienes son parte interesada. Por este motivo, **RED PAPA** formuló petición escrita solicitando copia de los descargos. Este documento resulta esencial dentro de la actuación que desarrolla esta entidad en defensa de los derechos de los **NNA**. Por una parte, le permite identificar las razones por las que **POSTOBÓN** se opone a los cargos formulados, por otro lado, de otra parte le posibilita ver qué pruebas aporta y qué pruebas solicita. Esto último reviste cardinal importancia para ejercer el derecho de contradicción que le asiste como interviniente dentro del proceso.

126. Sin embargo, la **SIC** negó la petición elevada por el **RED PAPA** porque, según indicó, el documento contenía secretos y no podía ser revelado. Pero en el documento no advierte que haya adelantado un análisis riguroso como lo impone la propia norma, ni menciona si toda la información contiene secretos, o hay apartes que no. En consecuencia **RED PAPA** presentó recurso de insistencia en contra de la decisión de la **SIC**. Este recurso pasó a conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

127. Al mismo tiempo que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca revisaba el recurso de reposición, la **SIC** decretó la apertura del período probatorio dentro del procedimiento sancionatorio administrativo, ordenó la práctica de algunas pruebas y admitió pruebas aportadas por **POSTOBÓN**. Este hecho por sí solo demuestra una indiferencia completa por el trámite que se surtía ante la jurisdicción; por el derecho al debido proceso administrativo de **RED PAPA**; por los principios de contradicción y participación. Pero adicionalmente, la **SIC** sostuvo que **RED PAPA** no había solicitado pruebas dentro del período de quince (15) días siguientes a la notificación de los cargos. Lo anterior, carece de sustento normativo porque el término anteriormente aludido corresponde a la oportunidad que tiene la persona investigada para que presente sus descargos, conforme lo prescribe el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, no aplica al quejoso, que podrá presentar pruebas en cualquier momento, antes de que se produzca una decisión de fondo, y que además tiene el derecho de conocer los argumentos presentados por el investigado en respuesta a los cargos formulados, para ejercer adecuadamente el derecho de contradicción.

128. Así mismo, resulta inaceptable que a pesar de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca estableció que la petición estuvo parcialmente mal denegada, la **SIC** hubiera rechazado la suspensión del período probatorio, mientras que **RED PAPA** conocía y se pronunciaba sobre los descargos de **POSTOBÓN**. Lo anterior denota una manifiesta inclinación por favorecer los intereses de la empresa en desmedro del derecho al debido proceso de **RED PAPA**,

que ha tenido que hacer hasta lo imposible por ejercer adecuadamente su derechos dentro del trámite administrativo.

**129.** Las anteriores actuaciones violan la moralidad administrativa comoquiera que suponen una transgresión sucesiva de normas y principios que debe observar la **SIC** en los procedimientos administrativos, y que constituyen una garantía para que las personas interesadas en los trámites puedan intervenir con el lleno de prerrogativas que les confiere la ley. Estas acciones rayan con el parámetro de conducta que deben observar los servidores públicos, toda vez que contrarían la ley y los principios aplicables. Ello configura una materialización del criterio objetivo de la violación de la moralidad administrativa. Por otro lado, se advierte que todas las conductas desvían del interés general y sirven exclusivamente a las investigadas. Como ejemplo de lo anterior, basta recordar que en su escrito al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la **SIC** manifestó que no había revelado el escrito de descargos porque **POSTOBÓN** le había manifestado que la información era privilegiada y confidencial. Lo que prueba que no hubo ningún análisis de parte de la **SIC** sobre la incorporación de secretos. Se constata una conducta deferente que promueve los intereses de **POSTOBÓN** en desmedro de la protección de los derechos de **NNA**.

### D.3. LA CONTINUIDAD DE LA AVERIGUACIÓN EN LA CRC

**130.** A pesar de que **POSTOBÓN** adoptó una reprochable estrategia para continuar difundiendo su comercial que fue suspendido en virtud de una medida sanitaria del **INVIMA** por medio de una adaptación que continuaba reproduciendo los apartes engañosos; la **ANTV**, hoy sustituida por la **CRC**, no ha impuesto ninguna medida tendiente a sancionar esta conducta.

**131.** Tan pronto se registró este hecho, **RED PAPAZ** lo comunicó a la autoridad regulatoria de la televisión, porque se trataba de un mecanismo para defraudar la determinación del **INVIMA**. Además, cobraba especial significación en la medida en que el comercial se había difundido en el canal concesionado a **RCN TELEVISIÓN S.A.** entidad que forma parte del mismo grupo empresarial que la anunciante conforme se constata en el certificado de existencia y representación legal de **POSTOBÓN**. El otro canal en el que se publicitó, fue el concesionado a **CARACOL TELEVISIÓN S.A.**, cuya administración de pauta se maneja de forma conjunta a través del **CCNP**.

**132.** La **ANTV** ordenó la apertura de una indagación preliminar, cuando era perfectamente claro que la conducta de las sociedades concesionarias del espacio televisivo habían facilitado la difusión de una pauta comercial que reproducía elementos que habían sido declarados engañosos por el **INVIMA** y que habían dado lugar a la imposición de una medida sanitaria. Desde entonces, no se registran nuevas actuaciones dentro del trámite administrativo. Esto suscita cuestionamientos acerca de la moralidad de la conducta de las entidades que han ejercido la inspección y vigilancia al servicio público de televisión.

**133.** Considerando la contundencia de la evidencia aportada y de la flagrancia de la violación de la medida administrativa; la inacción por parte de la autoridad de televisión raya con la legalidad. Es un imperativo que formule cargos contra las sociedades concesionarias del espacio televisivo. Sin embargo, esto no lo ha hecho. La apertura de una indagación preliminar en la que no parece haber norte para definir cuándo se determina si hay o no méritos para formular cargos constituye en sí misma una actuación que favorece el interés de **POSTOBÓN**, y que evita sancionar una estrategia repudiable por medio de la cual la empresa hizo caso omiso a lo dispuesto por el **INVIMA**.

#### D.4. LA SUSCRIPCIÓN DEL PACTO TRANSGREDE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA

##### 133.1.1.

Pregunta 1:

¿Cómo fue el proceso de construcción del denominado Pacto por el Crecimiento del sector de Alimentos Procesados?

Respuesta:

Como indica el Pacto por el Crecimiento del Sector Alimentos Procesados, el siguiente fue el proceso de construcción del mismo:

*«Los pactos se construyeron en cuatro fases. En primera instancia, se llevó a cabo un ejercicio técnico de identificación de cuellos de botella y sus posibles soluciones, partiendo de diagnósticos y de herramientas existentes en cada una de las entidades del orden nacional.*

*Con base en ese análisis, en la segunda fase se realizó una mesa técnica público-privada en la que se ajustaron y priorizaron algunos de los cuellos de botella identificados previamente, se revisaron las soluciones sugeridas por las entidades públicas y se plantearon nuevas soluciones.*

*En la tercera fase, se realizó una sesión coordinada por la Vicepresidenta de la República, en compañía de Ministros, Consejeros y altos funcionarios del Estado, para definir, con el sector privado, una agenda de compromisos específicos de corto y mediano plazo, que resultan estratégicos para potenciar la dinámica económica del sector.*

*En la cuarta fase se compiló, revisó y ajustó la matriz de compromisos derivada de la reunión previa con el sector privado, y se construyó un documento síntesis. Finalmente en la quinta y última fase, se suscriben, entre el Presidente de la República y el sector privado, los Pactos por el crecimiento y para la generación de empleo».*

Observaciones:

A partir de la anterior respuesta, queda claro que el proceso liderado por la Vicepresidencia de la República vinculó a representantes de este sector productivo, pero excluyó a la sociedad civil. No hay evidencia de que en ninguna de las etapas del proceso se le haya informado al público (sociedad civil) sobre la construcción de este documento. Por este motivo,

resulta contrario a la verdad sostener que el procedimiento garantizó el derecho de participación.

Pregunta 2:

¿Qué entidades públicas y privadas participaron en la construcción del antedicho pacto?

Respuesta:

De acuerdo con lo establecido en la página 9 del Pacto, las entidades participantes fueron la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Defensa Nacional, Colombia Productiva, la UPRA, Bancoldex, el INVIMA, la Policía Nacional, la DIAN, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia de Sociedades, el Instituto Nacional de Metrología, el ICA, el Instituto Nacional de Salud, el Departamento Nacional de Planeación, la Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público-Privada, la Consejería Presidencial para la Gestión del Cumplimiento, la Cámara de Comercio de Bogotá, el Consejo Gremial Nacional, la ANDI, Asograsas y Asocaña.

Observaciones:

Esta respuesta, confirma una vez más que el pacto fue negociado y suscrito única y exclusivamente entre las entidades públicas anteriormente referidas y las agremiaciones que se listan. No hubo participación ciudadana de ningún tipo. Esto constituye indicio de que los intereses que el pacto intenta salvaguardar son los de las agremiaciones privadas.

Pregunta 3:

¿Por qué no participaron organizaciones de la sociedad civil en la construcción de este pacto, máxime cuando es deber del Estado colombiano procurar la participación de las personas en las decisiones que las afectan?

Respuesta:

Los Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo no representan actos administrativos, no contratos, ni convenios estatales. Como tal, las decisiones a las que usted hace referencia, a las que haya lugar en el marco de los pactos, están sujetas a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y los pasos que para tal efecto éste consagra.

En este orden de ideas, la participación de las personas se encuentra garantizada por lo establecido en los procesos consultivos que rigen cada una de las acciones.

Observaciones:

La respuesta dada por la Vicepresidencia de la República, parte de una explicación no pedida. No se le está solicitando que aclare la naturaleza jurídica de los pactos. Por el contrario, se le está pidiendo que explique por qué la sociedad civil no participó en el proceso. Sin embargo, la

respuesta es esquivada, por un lado, dice que las decisiones «están sujetas a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y los pasos que para tal efecto éste consagra», y por otro lado, dice que «la participación de las personas se encuentra garantizada por lo establecido en los procesos consultivos que rigen cada una de las acciones». Ambas frases carecen de sentido si se considera que el proceso se adelantó y culminó sin que se le hubiera notificado a la sociedad civil o, se le hubiera permitido participar en el mismo. Por lo tanto, es engañoso afirmar que la participación se encuentra garantizada como lo pretende insinuar la Vicepresidencia de la República.

Pregunta 4:

¿Cuál es la naturaleza jurídica del Pacto por el Crecimiento del Sector de Alimentos Procesados? ¿Se trata de un acto administrativo o de un convenio o contrato estatal?

Respuesta:

Los Pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleo hacen parte de la agenda de competitividad nacional. No son actos administrativos, ni convenios, ni contratos estatales. Se trata de un documento de política pública enmarcado en el Sistema Nacional de Competitividad, para asegurar la eficiencia y la diligencia en el impulso a los sectores con mayor potencial para incrementar sus inversiones, producción, exportaciones y empleos de calidad.

Observaciones:

Aun cuando se trate de un documento de política pública, éstos deben contar con la participación ciudadana en su construcción, y deben servir el interés general. Ninguno de estos dos requisitos se verifica en el presente caso.

Pregunta 5:

¿El Pacto por el Crecimiento del Sector de Alimentos Procesados resulta vinculante para el Estado colombiano y para los gremios que lo suscriben?

Respuesta:

De conformidad con lo señalado en la respuesta 17, los pactos no fueron suscritos. No se trata de documentos vinculantes para el Estado ni para los gremios que lo suscriben.

Observaciones:

Resulta sorprendente que la Vicepresidencia diga que los pactos no se encuentran suscritos, cuando precisamente hubo un acto solemne en el Teatro Colón el 5 de agosto, en el que los integrantes del Gobierno nacional y los representantes de los gremios suscribieron los pactos, y todo ello consta en los registros audiovisuales del evento.

Pregunta 6:

¿Con apoyo en qué evidencia el Estado colombiano ha reconocido que el Pacto por el Crecimiento del Sector de Alimentos Procesados que tiene competencia para determinar uno de los «cuellos de botella» del antedicho sector es la denominada «presión por reglamentar normas de

Respuesta:

Sobre el particular, es preciso indicarle que en los términos del Decreto 1714 de 2018, que desarrolla el artículo 202 de la Constitución Política, ésta (sic) entidad no tiene competencia para determinar asuntos en relación con proyectos de ley. Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

*etiquetado frontal vía proyecto de ley sin fundamento técnico que afectan la industria de alimentos procesados?* Administrativo, envío su consulta al Ministerio del Interior.

1. ¿Cuáles son esos proyectos de ley a que se refiere el Pacto por el Crecimiento del Sector de Alimentos Procesados?

2. ¿Por qué razón se sostiene que tales proyectos de ley no tienen fundamento teórico?

Observaciones:

Es inaceptable que a tres (3) meses de haber sido presentada la petición, esta pregunta no haya sido absuelta. Por un lado, no se explica cómo la Vicepresidencia de la República no está en capacidad de responder una pregunta que resulta esencial dentro del proceso que lideró y que sirve de fundamento a la acción planteada en el EC-3. De otra parte, no es admisible que **MININTERIOR** no haya respondido estas preguntas, a pesar de haber sido requerido por la Vicepresidencia de la República. Estas son preguntas medulares que tocan con la motivación misma de la problemática planteada. Por ello, es inaudito que el Gobierno Nacional no las haya absuelto.

Sin embargo, esta omisión parece encontrar fundamento en que no hay razón alguna para que el Gobierno Nacional sostenga que el proyecto de ley de etiquetado frontal de advertencia carece de fundamento técnico, cuando precisamente el **MINSALUD** ha indicado que el Estado colombiano debe adoptar un sistema de etiquetado frontal, tal y como consta en la respuesta dada por esta cartera el 21 de octubre de 2019.

Pregunta 7:

¿Con apoyo en qué evidencia el Estado colombiano ha identificado como «solución» al anterior «cuello de botella» es la conformación de una mesa técnica?

Respuesta:

Sobre el particular, es preciso indicarle que en los términos del Decreto 1714 de 2018, que desarrolla el artículo 202 de la Constitución Política, ésta (sic) entidad no tiene competencia para determinar asuntos en relación con proyectos de ley. Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, envío su consulta al Ministerio de Salud y Protección Social.

Respuesta de MINSALUD:

En lo relacionado con las preguntas siete, ocho y nueve, nos permitimos informar que los cuellos de botella y las estrategias para analizarlos fueron definidos por la Vicepresidencia, no obstante, es de resaltar que las mesas técnicas son espacios de diálogo (sic) con participación de todos los actores del gobierno, sociedad civil e industria para el análisis de una

situación particular y cuya finalidad es la búsqueda de estrategias que ayudes (sic) a la intervención de la misma basada en la evidencia científica que la soporte, y buscando el bienestar de la población.

Observaciones:

Nuevamente, resulta inexplicable que la Vicepresidencia eluda la respuesta y se la defiera al **MINSALUD**. Así mismo, se advierte que **MINSALUD** no responde la pregunta formulada. En efecto, no indica qué evidencia soporta que el denominado «cuello de botella» deba ser solucionado por esta vía. Simplemente menciona la metodología de trabajo.

Pregunta 8:

¿Qué personas y/o entidades están llamados a integrar la anterior mesa técnica?

Respuesta:

Sobre el particular, es preciso indicarle que en los términos del Decreto 1714 de 2018, que desarrolla el artículo 202 de la Constitución Política, ésta (sic) entidad no tiene competencia para determinar asuntos en relación con proyectos de ley. Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, envío su consulta al Ministerio de Salud y Protección Social.

Respuesta del MINSALUD:

En lo relacionado con las preguntas siete, ocho y nueve, nos permitimos informar que los cuellos de botella y las estrategias para analizarlos fueron definidos por la Vicepresidencia, no obstante, es de resaltar que las mesas técnicas son espacios de diálogo (sic) con participación de todos los actores del gobierno, sociedad civil e industria para el análisis de una situación particular y cuya finalidad es la búsqueda de estrategias que ayudes (sic) a la intervención de la misma basada en la evidencia científica que la soporte, y buscando el bienestar de la población.

Observaciones:

En relación con la anterior respuesta, surge el interrogante de cómo serán convocadas las entidades que deban conformar esta mesa técnica. Así mismo, no se explica qué relación tiene esta mesa técnica con la regulación de etiquetado que le corresponde proferir a **MINSALUD**.

Pregunta 9:

¿Qué interés debe servir el etiquetado de productos técnicos?

Respuesta:

Sobre el particular, es preciso indicarle que en los términos del Decreto 1714 de 2018, que desarrolla el artículo 202 de la Constitución Política, ésta (sic) entidad no tiene competencia para determinar asuntos en relación con proyectos de ley. Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, envió su consulta al Ministerio de Salud y Protección Social.

Respuesta de MINSALUD:

En lo relacionado con las preguntas siete, ocho y nueve, nos permitimos informar que los cuellos de botella y las estrategias para analizarlos fueron definidos por la Vicepresidencia, no obstante, es de resaltar que las mesas técnicas son espacios de dialogo (sic) con participación de todos los actores del gobierno, sociedad civil e industria para el análisis de una situación particular y cuya finalidad es la búsqueda de estrategias que ayudes (sic) a la intervención de la misma basada en la evidencia científica que la soporte, y buscando el bienestar de la población.

Observaciones:

A pesar de la vaguedad de la respuesta con la que **MINSALUD** pretende responder a tres (3) preguntas formuladas por **RED PAPA**, resulta evidente que el etiquetado debe propender por «el bienestar de la población». Por este motivo, no se explica por qué el pacto indica que se debe privilegiar la armonización con las necesidades de mercados externos de interés.

Pregunta 10:

¿En qué consiste la armonización del etiquetado con las necesidades de mercados internos de interés?  
¿Son estos los únicos intereses que deben salvaguardar?

Respuesta:

Sobre el particular, es preciso indicarle que en los términos del Decreto 1714 de 2018, que desarrolla el artículo 202 de la Constitución Política, ésta (sic) entidad no tiene competencia para determinar asuntos en relación con proyectos de ley. Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, envió su consulta al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Respuesta del MINCOMERCIO:

En el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio, se establece el principio de Armonización. Este principio, exhorta a los Miembros de la OMC a basar sus reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad en las normas, orientaciones y recomendaciones internacionales cuando éstas existan o sea inminente su formulación definitiva, salvo en aquellos casos en que se consideren inapropiadas o ineficaces. El llamado a dicha

Armonización pretende evitar que se produzcan duplicaciones indebidas de reglamentos técnicos y promover el empleo de los desarrollados por la comunidad internacional.

Como complemento de esa recomendación, el Acuerdo anima a los Miembros a participar en los trabajos de las instituciones internacionales con actividad de normalización y de evaluación de la conformidad. La amplia participación en las instituciones internacionales con actividades de normalización puede servir para que las normas internacionales reflejen intereses en materia de salud, producción o comercio de países específicos. En el Acuerdo OTC se anima a los Miembros a participar, dentro de los límites de sus recursos, en la labor de las instituciones internacionales de elaboración de normas (párrafo 6 del artículo 2) y de orientaciones o recomendaciones referentes a los procedimientos de evaluación de la conformidad (párrafo 5 del artículo 5).

El Codex Alimentarius como organismo Intergubernamental creado por la FAO y la OMS de las Naciones Unidas, tiene como propósito que los países miembros participen en la elaboración de Normas Internacionales para los Alimentos, bajo una base de decisiones tomadas en consenso, fundamentadas científica y técnicamente, y teniendo en cuenta las necesidades de los países miembros en materia de salud y de desarrollo de la industria de alimentos.

En el Comité de Etiquetado de los Alimentos del Codex Alimentarius (CCFL - por sus cifras en inglés) se encuentra en desarrollo el Anteproyecto de Directrices para el Etiquetado Nutricional en la Parte Frontal del Envase. Este anteproyecto surge en el marco de la reunión número 43 del Comité del

Codex sobre Etiquetado de los Alimentos (CCFL43), en donde se acordó iniciar conversaciones para examinar si había necesidad de desarrollar principios globales para apoyar el Etiquetado Nutricional en la Parte Frontal del Envase - ENPFE.

Este trabajo se llevó a cabo a través de un Grupo de trabajo por medios electrónicos (GTe) presidido por Costa Rica y copresidido por Nueva Zelandia e incluyó la preparación de una evaluación de todos los sistemas de ENPFE que se encontraban actualmente en uso o en proceso de ser desarrollados por diversos países. Con base a la evaluación de dichos sistemas de ENPFE utilizados en todo el mundo, se pudo notar una variación significativa entre dichos sistemas, y se determinó la existencia de varios elementos comunes descritos por los miembros que podrían apoyar el desarrollo de Principios Científicos Generales para guiar a los países y a las organizaciones que desearan establecer este tipo de sistemas.

Adicionalmente, se identificó en ese momento que a pesar de que las existentes Directrices sobre Etiquetado Nutricional (CXG 2- 1985) permitían el uso de la información nutricional complementaria, las mismas no proporcionaban la orientación necesaria para ayudar a los gobiernos (y otras partes interesadas) a que se aplicara la información nutricional complementaria - tal como el ENPFE- de forma que garantizara la protección de la salud pública y redujera al mínimo las barreras potenciales al comercio. Por lo tanto, una sólida orientación sobre el ENPFE podría tener un impacto significativo en todo el mundo.

En razón de lo anteriormente expuesto, Colombia y los demás países miembros del Codex Alimentarius se encuentran participado activamente en la construcción de las directrices que significaran sin duda un avance importante y significativo para las normas alimentarias a nivel mundial.

En este orden de ideas, desde la Dirección de Regulación del Ministerio De Comercio, Industria y

Turismo se ha recomendado que se pueda definir el marco regulatorio relativo al etiquetado (dadas las anteriores observaciones y consideraciones) teniendo en cuenta las disposiciones del Codex Alimentarius, sin perjuicio de la competencia que posee el Ministerio de Salud y Protección Social para expedir el reglamento técnico respectivo.

Observaciones:

No se explica cómo la Vicepresidencia de la República no está en capacidad de responder una pregunta que resulta esencial dentro del proceso que lideró y que sirve de fundamento a la acción planteada en el EC-3. De otra parte, la respuesta del **MINCOMERCIO** sólo responde al primer cuestionamiento, explicando en qué consiste el principio de armonización y explicando el rol del Código Alimentarius para expedir directrices técnicas. Sin embargo, esta cartera no responde la segunda pregunta sobre los intereses que deben salvaguardarse con el etiquetado. Por el contrario, **MINCOMERCIO** señala que dentro de las directrices del Código Alimentarius, no existen normas que regulen el etiquetado frontal de nutrición. Estas son preguntas medulares que tocan con la motivación misma de la problemática planteada. Por ello, es inaudito que el Gobierno Nacional no las haya absuelto. Si la armonización resulta tan importante para el Gobierno Nacional, no se explica cómo el etiquetado de Perú, no se haya tenido en cuenta, cuando este Estado forma parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y las normas de la CAN promueven la armonización.

Pregunta 11:

¿Ha establecido el Código Alimentario normas específicas en materia de etiquetado de productos comestibles, o por el contrario solo existen lineamientos?  
 ¿Son estas disposiciones vinculantes para el Estado?  
 ¿En virtud de qué son vinculantes?

Respuesta:

Sobre el particular, es preciso indicarle que en los términos del Decreto 1714 de 2018, que desarrolla el artículo 202 de la Constitución Política, ésta (sic) entidad no tiene competencia para determinar asuntos en relación con proyectos de ley. Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, envío su consulta al Ministerio de Salud y Protección Social.

Respuesta de MINSALUD:

Efectivamente el Código, a través Comité Código sobre Etiquetado de los Alimentos (sic) (CCFL, se han establecido normas específicas en materia de etiquetado, a continuación, se listan las existentes, donde se encuentran directrices, recopilación de textos y normas:

•CXG 1-1979 Directrices generales sobre declaraciones de propiedades.

- CXG 2-1985 Directrices sobre etiquetado nutricional.
- CXG 23-1997 Directrices para el uso de declaraciones nutricionales y saludables.
- CXG 24-1997 Directrices generales para el uso del término «Halal».
- CXG 32-1999 Directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente.
- CXG 76-2011 Recopilación de textos del Códex pertinentes al etiquetado de alimentos derivados de la biotecnología moderna.
- CXS 1-1985 Norma general para el etiquetado de los alimentos pre envasados (sic).
- CXS 146-1985 Norma general para el etiquetado y declaración de propiedades de alimentos pre envasados (sic) para regímenes especiales.

Las misas (sic) pueden ser revisadas en la página del Códex Alimentarios (sic):  
<http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius>

Ahora bien, con relación a si las disposiciones del *códex Alimentarius* con vinculantes, le informo que a través de la Ley 170 de 1994 *«Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la «Organización Mundial del Comercio (OMC)», suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino»*, se incluye el Acuerdo sobre la Agricultura 49- Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias MSF.

En el artículo 3 Armonización, de dicho acuerdo se establece:

1. Para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan, salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo y en particular en el párrafo 3.

2. Se considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias que estén en conformidad con normas directrices o recomendaciones internacionales son necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y se presumirá que son compatibles con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo y del GATT de 1994.

3. Los Miembros podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado de conformidad con las disposiciones pertinentes de los párrafos 1 a 8 del artículo 5. ello no obstante, las medidas que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria diferente del que se lograría mediante medidas basadas en normas, directrices o recomendaciones internacionales no habrán de ser incompatibles con ninguna otra disposición del presente Acuerdo.

4. Los Miembros participarán plenamente, dentro de los límites de sus recursos, en las organizaciones internacionales competentes y sus órganos auxiliares, en particular la Comisión del Codex Alimentarius y la Oficina Internacional de Epizootias, y en las organizaciones internacionales y regionales que operan en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, para promover en esas organizaciones la elaboración y el examen periódico de normas, directrices y recomendaciones relativas a todos los aspectos de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

5. El Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias al que se refieren los

párrafos 1 y 4 del artículo 12 (denominado en el presente Acuerdo el "Comité") elaborará un procedimiento para vigilar el proceso de armonización internacional y coordinar con las organizaciones internacionales competentes las iniciativas a este respecto.

De lo anterior, en especial, «para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales», este ministerio en relación a (sic) las medidas sanitarias y fitosanitarias (definido en el anexo A Definiciones del Acuerdo MSF) generalmente tiene en cuenta las normas generales, directrices y códigos de prácticas, establecidas en el *Códex Alimentarius*.

Observaciones:

Aun cuando en el marco del *Códex Alimentarius* se han dictado recomendaciones relacionadas con el etiquetado, ninguna de ellas se refiere al sistema de etiquetado específico que se sugiere implementar para los productos comestibles y bebibles. El pasado mes de mayo, este asunto fue revisado en *Códex Alimentarius* y no hubo una recomendación específica sobre el particular. Por otra parte, queda claro que los Estados miembros de la OMC pueden establecer normas más rigurosas en materia de etiquetado, cuando con ella se persiga la protección de la salud y la vida.

Pregunta 12:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 de la Constitución Política de Colombia ¿el etiquetado de productos comestibles es un asunto sometido a reserva de ley? ¿Puede el Congreso de la República establecer el etiquetado de productos comestibles que considere apropiado para la población colombiana?

Respuesta:

Sobre el particular, es preciso indicarle que en los términos del Decreto 1714 de 2018, que desarrolla el artículo 202 de la Constitución Política, ésta (sic) entidad no tiene competencia para determinar asuntos en relación con proyectos de ley. Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, envío su consulta al Secretario General del Senado de la República.

Respuesta del Secretario General del Senado de la República:

Le indicamos que de conformidad con la Cláusula General de Competencia Legislativa, el Congreso de la República tiene la facultad de legislar sobre todos los temas, salvo aquellos que tengan reserva de iniciativa gubernamental.

Observaciones:

Como se observa, el Congreso de la República no responde una de las preguntas formuladas. La mención que hace de la cláusula general de competencia, a pesar de ser relevante, no indica si el asunto en cuestión es o no de reserva de ley. La omisión de respuesta por parte del Congreso de la República viola el derecho fundamental de petición de **RED PAPAZ**.

Pregunta 13:

¿Existe alguna norma internacional que obligue al Estado colombiano a adoptar un sistema específico de etiquetado? O por el contrario ¿Puede el Estado colombiano adoptar el sistema de etiquetado que convenga de acuerdo con las necesidades de la población?

Respuesta:

Sobre el particular, es preciso indicarle que en los términos del Decreto 1714 de 2018, que desarrolla el artículo 202 de la Constitución Política, ésta (sic) entidad no tiene competencia para determinar asuntos en relación con proyectos de ley. Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, envío su consulta al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Respuesta de **CANCILLERÍA** del 4 de septiembre de 2019:

Respecto a la primera pregunta se informa, que una vez revisado el archivo del Grupo de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de este Ministerio, se pudo constatar que no existe convenio bilateral o multilateral suscrito por Colombia el cual desarrolle el objeto de la solicitud, referente a normas de etiquetado.

Ahora, frente a la segunda pregunta se precisa que el Ministerio de Salud y Protección Social es la entidad competente para pronunciarse respecto a las normas técnicas colombianas para todos los productos de interés sanitario, por tal razón, de conformidad con lo previsto en el artículo 21 de Ley 1755 de 2015, se dará traslado a la mencionada cartera ministerial, para que en el marco de sus competencias atienda su requerimiento.

Segunda respuesta de **CANCILLERÍA** del 16 de septiembre de 2019:

De manera atenta me permito manifestar lo siguiente:

- Las normas internacionales para el etiquetado de los alimentos se establecen en el marco del *Codex Alimentarius*, cuyo mandato está orientado a proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas justas en el comercio de alimentos, con

asesoramiento científico de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

- El Codex proporciona orientación sobre los requisitos de composición de los alimentos para que sean inocuos desde el punto de vista nutricional. Asimismo, informa sobre el etiquetado general de los alimentos y las declaraciones de propiedades saludables o nutricionales que los productores incluyen en las etiquetas, con términos como "bajo en grasa", "rico en grasa", entre otros; por lo anterior, la orientación del Codex garantiza que los consumidores sepan lo que están comprando.

- El órgano subsidiario del Codex encargado de establecer las normas y directrices sobre la información nutricional que debe incluirse en los envases de los alimentos es el *Comité sobre Etiquetado de los Alimentos del Codex*, en el marco del cual se han establecido las siguientes pautas:

- o *Norma general para el etiquetado de los alimentos preenvasados, que establece como principio que los alimentos empaquetados no deben ser falsos ni engañosos, ni generar una impresión errónea sobre su carácter bajo ninguna circunstancia.*

- o *Directrices sobre etiquetado nutricional, que recomiendan que el etiquetado nutricional sea voluntario a menos que el alimento contenga una declaración de propiedades nutricionales.*

- o *Norma general para el etiquetado y declaración de propiedades de alimentos preenvasados para regímenes especiales, que recomienda que todos los alimentos para regímenes especiales cuenten con etiquetado nutricional.*

- Así mismo, en el marco de esta instancia se han establecido las *Directrices generales*

sobre declaraciones de propiedades, que establecen principios generales para garantizar que los alimentos no sean descritos o presentados de manera falsa o engañosa; y las *Directrices para el uso de declaraciones nutricionales y saludables*, que definen la circunstancias en las que las declaraciones sobre nutrientes, contenido nutricional y comparativos nutricionales son permitidas.

- En el Comité de Etiquetado de los Alimentos del Codex se encuentra en desarrollo el anteproyecto de *Directrices para el Etiquetado Nutricional en la Parte Frontal del Envase*. Colombia y los demás países miembros del Codex Alimentarius se encuentran participando activamente en la construcción de estas directrices, que significarán sin duda un avance importante y significativo para las normas alimentarias a nivel mundial.

- Las normas y textos afines del Codex tienen un carácter voluntario y buscan orientar las regulaciones nacionales. En ese sentido, no sustituyen ni son una solución alternativa a la legislación nacional.

- Colombia, mediante Decreto 0977 de 1998, creó el Comité Nacional de Códex Alimentarius como un órgano consultivo del Gobierno Nacional para la formulación de las políticas del país en relación con los procesos de normalización, análisis de principios y procedimientos que se puedan adelantar en la Comisión Mixta FAO/OMS del Códex Alimentarius, el Comité Ejecutivo y los Órganos Auxiliares.

- Dentro de las funciones del Comité Nacional se encuentra examinar y proponer al Gobierno Nacional los mecanismos y medidas para una adecuada difusión y aplicación en el país de las normas alimentarias, adoptadas por la Comisión del Códex Alimentarius, así como presentar ante la Comisión las propuestas de normas que surjan a nivel nacional.

- Es importante resaltar que el proceso de normalización nacional debe adelantarse con base en los lineamientos establecidos en el Sistema Nacional de Normalización,

Certificación y Metrología de forma coordinada con las entidades competentes, con el fin de crear un sistema nacional sólido de control de alimentos, para que sean inocuos, de calidad y puedan comercializarse de forma equitativa.

- El Sistema Nacional de Normalización, que en 2008 pasó a llamarse Subsistema Nacional de la Calidad, tiene dentro de sus objetivos principales promover en los mercados la seguridad, la calidad, la confianza, la productividad y la competitividad de los sectores productivos e importador de bienes y servicios, y proteger los intereses de los consumidores, así como coordinar las actividades relacionadas con la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas sobre normalización técnica, elaboración y expedición de reglamentos técnicos, acreditación, entre otros. Del mismo modo, vale la pena hacer mención de los Acuerdos sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que funcionan conjuntamente con las instituciones internacionales de normalización.

- En el marco del Acuerdo sobre OTC de la OMC, se establece el principio de Armonización. Este principio, exhorta a los Miembros de la Organización a basar sus reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad en las normas, orientaciones y recomendaciones internacionales cuando éstas existan o sea inminente su formulación definitiva, salvo en aquellos casos en que se consideren inapropiadas o ineficaces. El llamado a dicha armonización pretende evitar que se produzcan duplicaciones indebidas de reglamentos técnicos y promover el empleo de los desarrollados por la comunidad internacional.

- Como complemento de esa recomendación, el Acuerdo anima a los Miembros a participar en los trabajos de las instituciones internacionales con actividad de normalización y de evaluación de la conformidad. La amplia participación

en las instituciones internacionales con actividades de normalización puede servir para que las normas internacionales reflejen intereses en materia de salud, producción o comercio de países específicos. En el Acuerdo sobre OTC se anima a los Miembros a participar, dentro de los límites de sus recursos, en la labor de las instituciones internacionales de elaboración de normas (párrafo 6 del artículo 2) y de orientaciones o recomendaciones referentes a los procedimientos de evaluación de la conformidad (párrafo 5 del artículo 5).

- Colombia mediante la Ley 170 de 1994 aprobó el "Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio", que contiene, entre otros, los Acuerdos sobre MSF y OTC, a través de los cuales se reconoce la importancia de que los Países Miembros adopten medidas para la protección de los intereses esenciales en materia de seguridad de todos los productos, dentro de las cuales se encuentran los reglamentos técnicos.

Respuesta de **MINSALUD** del 21 de octubre de 2019:

Respecto a la pregunta, resulta pertinente manifestarle que en concordancia con el Decreto 4107 de 2011, por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de Salud y Protección Social y se dictan otras disposiciones, esta entidad tiene entre sus funciones *«formular, adoptar, dirigir, coordina, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud»*, para lo cual en materia de alimentación y nutrición, este Ministerio ha generado diferentes estrategias para promover la alimentación saludable, entre ellas:

- Estrategia Nacional de Reducción de Consumo de Sal/Sodio con 5 líneas de acción: industria, proyección institucional, sector gastronómico, información, Educación y Comunicación e Investigación.
- Plan de eliminación de grasas trans y reducción de consumo de grasas saturadas en Colombia formulado con 4

líneas de acción: medidas reglamentarias, alimentos preparados, Información, Educación y Comunicación e Investigación.

- Lineamiento de elaboración y adquisición de alimentos saludables para programas de apoyo alimentario.
- Expedición de la normativa sobre las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes para la población colombiana.
- Avances en la actualización de la normativa en etiquetado nutricional y frontal.
- Manual operativo del sector gastronómico.
- Documento de soporte para la reglamentación de tiendas escolares saludables. Lineamiento de promoción del consumo de frutas y verduras.

La ley 1355 del 2009, en el artículo 10, faculta al Ministerio de Salud y Protección Social para reglamentar el etiquetado de alimentos, sin embargo no especifica el tipo de etiquetado o sistema de etiquetado a establecer, por tanto, la formulación de esta política deberá basarse en el perfil epidemiológico del país y con el objetivo de mejorar la información nutricional, para que sea clara, veraz y comprensible en el consumidor, a fin de que el consumidor pueda mejorar la selección de alimentos y obtener resultados en pro de la salud pública de la población colombiana. Es de resaltar que la formulación de esta normativa debe dar cumplimiento a los requisitos establecidos en el Decreto 1595 de 2015.

#### Observaciones:

La respuestas dadas por la **CANCILLERÍA** deben ser revisadas con especial cuidado. La primera establece de manera clara que el Estado colombiano no se encuentra internacionalmente obligado a cumplir ninguna disposición en materia de etiquetado. La segunda trata del Códex Alimentarius, al que le asigna un carácter voluntario. En efecto, la respuesta establece que *«las normas y textos afines del Codex tienen un carácter voluntario y buscan orientar las regulaciones nacionales. En ese sentido, no sustituyen ni son una solución alternativa a la legislación nacional»*. Por lo anterior, queda claro que el Estado colombiano puede establecer las normas de etiquetado que considere necesarias a fin de proteger la salud de las personas.

Por otra parte, la respuesta de **MINSALUD** aunque no se refiere a las obligaciones internacionales del Estado colombiano, sí hace referencia a algunos parámetros que se deben considerar para establecer un sistema de etiquetado frontal. Conviene destacar que la propia cabeza del sector salud reconoce que el artículo 10 de la Ley 1355 de 2009 debe ser desarrollado mediante una norma que atienda a estos parámetros, y que cumpla de manera efectiva con el deber de informar al consumidor de manera «clara, veraz y comprensible» sobre los componentes de los productos que se ofrecen en el mercado. Hasta el momento esto no se ha hecho, lo que constituye una deficiencia en la protección que el Estado debe procurar para los ciudadanos.

Por otra parte, se advierte una inconsistencia notoria entre la respuesta dada por **MINSALUD** en la que reconoce la necesidad de un etiquetado frontal, y la afirmación según la cual el proyecto de ley de etiquetado frontal de advertencia carece de fundamento técnico. Es claro que el etiquetado frontal, además de ser necesario, cuenta con respaldo científico suficiente para ser considerado una obligación del Estado colombiano.

Pregunta 14:

Respuesta:

¿Qué se entiende por alimento procesado?

La expresión «alimentos procesados» en el marco del Pacto por el Crecimiento y Generación de Empleo de Alimentos Procesados, hace referencia a los siguientes Códigos de Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), elaborado por el Departamento de asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, así:

Código CIIU	Actividad Económica
1011	Procesamiento y conservación de carne y productos cárnicos.
1020	Procesamiento y conservación de frutas, legumbres, hortalizas y tubérculos.
1030	Elaboración de aceites y grasa de origen vegetal y animal.
1040	Elaboración de productos lácteos.
1051	Elaboración de productos y molinería.
1082	Elaboración de cacao, chocolate y productos de confitería.

1089

Elaboración de  
otros productos  
alimenticios.Observaciones:

No hay observaciones.

Pregunta 15:

Por favor suministrar los listados de nombres y cargos de las personas, funcionarios y dependencias que participaron en la elaboración del Pacto por el Crecimiento del Sector de Alimentos Procesados.

Respuesta:

Adjunto a la presente comunicación el listado solicitado.

Observaciones:

No hay observaciones.

Pregunta 16:

Por favor suministrar copia de las comunicaciones relacionadas con el texto del Pacto por el Crecimiento del Sector de Alimentos Procesados recibidas antes de su firma y desde el 7 de agosto de 2018, provenientes del Ministerio de Salud y de la ANDI, de la Cámara de Bebidas de esta organización y de las empresas de bebidas y alimentos relacionadas con las regulaciones sobre la producción y comercialización de alimentos procesados y en particular sobre los proyectos de ley que sobre el etiquetado frontal de evidencia cursaron durante este periodo en el Congreso de la República.

Respuesta:

Al respecto, es preciso informarle que en el archivo de la Vicepresidencia de la República no reposan comunicaciones provenientes del Ministerio de Salud y de la ANDI, de la Cámara de Bebidas de esta organización y de las empresas de bebidas y alimentos relacionadas con las regulaciones sobre la producción y comercialización de alimentos procesados, ni en particular sobre los proyectos de ley que sobre el etiquetado frontal de evidencia cursaron durante este periodo en el Congreso de la República.

Observaciones:

Con respecto a la respuesta que da Vicepresidencia, surge el interrogante acerca de por qué se considera que los proyectos de ley sobre etiquetado carecen de fundamento técnico. Si se observa, ni la Vicepresidencia de la República, ni **MININTERIOR** brindan ningún tipo de información sobre los proyectos de ley, que supuestamente constituyen este «cuello de botella».

Pregunta 17:

Por favor suministrar copia de la versión firmada de los doce (12) pactos suscritos el 5 de

Respuesta:

De acuerdo con su solicitud, adjunto envío copia de la versión final de los doce (12) Pactos por el Crecimiento y la Generación

agosto de 2019 y los nombres de Empleo. No obstante, es preciso y cargos de los funcionarios aclararle que, no existen versiones públicos que los suscribieron, suscritas de los mismos toda vez que, en y de los particulares que concordancia con lo indicado en la suscribieron el mismo y copia respuesta a las preguntas 4 y 5, el de las grabaciones de video y documento suscrito fue un documento audio de la suscripción. simbólico que no hace referencia al contenido específico de los Pactos.

De igual modo, a continuación encontrará el enlace a través del cual podrá acceder al material de audio y video del evento en comentario:

*[se incluye un enlace]*

Observaciones:

Resulta incomprensible que la Vicepresidencia indique que el documento no se encuentra suscrito. De acuerdo con el registro audiovisual del evento, se puede corroborar que los miembros del Gobierno Nacional y los representantes de los gremios firmaron los pactos. Por esta razón, no se explica cómo la Vicepresidencia de la República sostiene que la firma fue simbólica y que nada tiene que ver con el pacto. Si hubo un proceso de negociación que culminó con la suscripción de los pactos, ¿cómo es posible sostener que la firma que tuvo lugar en un evento solemne, al que asistieron todos los miembros del Gobierno Nacional no tiene ninguna relevancia?

**134.** El proceso liderado por la Vicepresidencia de la República de negociación y suscripción del *Pacto por el Crecimiento del Sector Alimentos Procesados* entre el Gobierno Nacional y las agremiaciones que representan a los fabricantes de estos comestibles violan de manera abierta la moralidad administrativa. Así mismo, ponen de manifiesto el respaldo que Gobierno Nacional le ha dado a los productores de estos comestibles, en desmedro de los derechos de los consumidores, en particular de los **NNA**. Por último, explica por qué el proceso de reglamentación de la Ley 1355 de 2009 para establecer un sistema de etiquetado que brinde a los consumidores información clara, veraz y comprensible se ha visto seriamente frustrado.

**135.** En primer término el proceso liderado por la Vicepresidencia de la República excluyó a la sociedad civil de una discusión que tiene la mayor relevancia en la procura del derecho a la información, a la alimentación adecuada y a la salud de las personas, en particular de los **NNA**. No se explica cómo en un asunto de tanta trascendencia social, el Gobierno Nacional haya decidido hacer a un lado a la sociedad civil y concretar un acuerdo con los representantes de la industria. Esta conducta contraía abiertamente la norma superior, que en su artículo 2 propugna por la garantía de participación en las decisiones que afectan a las personas. De la misma forma, el numeral 6 del artículo 3 consagra el principio de participación como uno de los ejes fundamentales de la actuación administrativa.

**136.** En el presente caso, el Gobierno Nacional ha pretermitido lo dispuesto en las anteriores disposiciones que gobiernan la función pública, para favorecer los intereses de un grupo de agremiaciones de industriales. Sin negar que el Gobierno Nacional pueda adoptar medidas para favorecer el crecimiento del empleo formal, no es dable que se concreten este tipo de acuerdos que abordan temas que son de interés general, como sucede con el etiquetado de productos comestibles, y se excluya de la discusión a la ciudadanía. De la misma forma, es

inaceptable que la Vicepresidencia de República, sostenga que sí se garantizó este derecho cuando en ningún momento le informó a la ciudadanía, o la invitó a las mesas que desarrolló. Por eso, resulta contrario a la verdad y a la buena fe que este Despacho sostenga que *«la participación de las personas se encuentra garantizada por lo establecido en los procesos consultivos que rigen cada una de las acciones»*. Esta es una frase que no tiene ningún sentido y que sólo pretende sembrar confusión sobre un proceso que se hizo que se adelantó a espaldas de la ciudadanía.

**137.** Pero además de contravenir las normas sobre la participación de las ciudadanía en las decisiones que los afectan, el *Pacto por el Crecimiento del Sector Alimentos Procesados* también viola lo dispuesto en los artículos 113 y siguientes y 78 de la Constitución Política respectivamente. Los primeros tratan sobre la separación de los poderes públicos, y establecen los derroteros de la función de cada uno de éstos cumple. Así mismo, delimitan lo que unos y otros pueden y no pueden hacer. Por mandato del constituyente, corresponde al Congreso de la República expedir las leyes y por medio de éstas regular todos los asuntos que no hayan sido expresamente confiados a otros órganos del Estado. Entre las materias que está llamado a regular el Congreso, existen unas que revisten gran importancia y por mandato del constituyente debe desarrollarlas primordialmente el legislador. Sobre estos asuntos se dice que hay reserva de ley. Dentro de los asuntos que son de reserva de ley se destacan las materias tributarias, educativas y de otros servicios públicos, y la información que se comunica a los consumidores en relación con las características y calidades de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 de la Constitución Política, *«la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización»*. Así mismo, el artículo obliga al Estado a garantizar la participación de las organizaciones de consumidores en la creación de estas leyes.<sup>156</sup> Por este motivo, es abiertamente inconstitucional, por decir lo menos, que el Gobierno Nacional, concierte con un grupo de particulares, limitar el ejercicio de las competencias del Congreso. Este órgano puede ejercer dichas funciones con entera libertad según lo prescribe la Constitución Política, sin que le sea dable al Gobierno Nacional interferir en el ejercicio de estas competencias. Esta intromisión afecta la médula del Estado social de derecho, y debe obligar la actuación inmediata de la jurisdicción para evitar que continúe.

**138.** Por otra parte, es necesario destacar que además de contrariar de manera flagrante disposiciones de la norma superior, el *Pacto por el Crecimiento del Sector Alimentos Procesados* se apoya en un supuesto que es falso. Ciertamente, el *Pacto* indica que existe *«presión por reglamentar normas de etiquetado frontal via proyecto de ley sin fundamento técnico, que afecta a la industria de alimentos procesados»*. Sin embargo, esto no es cierto, y el propio Gobierno Nacional lo ha desmentido en sus respuestas. Por un lado, el **MININTERIOR**, no ha podido responder a la pregunta de por qué se indica esto en el pacto, y por otra parte, el **MINSALUD** ha confirmado en diferentes documentos, incluida la respuesta a esta petición que el etiquetado frontal ofrece bondades importantes y encuentra

<sup>156</sup> *«Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos»*.

fundamento técnico. De forma que la motivación según la cual los proyectos de ley discutidos en el órgano legislativo carecen de fundamento técnico, es falsa, y este defecto afecta de manera grave y sustancial todo el proceso surtido y liderado por la Vicepresidencia de la República.

**139.** Adicionalmente, el *Pacto por el Crecimiento del Sector Alimentos Procesados* en lugar de atender el interés general de la población se concentra en privilegiar a las grandes empresas productoras de productos comestibles. Bajo el pretexto de querer promover el empleo, determina que los proyectos de ley que tratan sobre etiquetado frontal constituyen un «cuello de botella» para el crecimiento del sector y consecuencia propone una solución. Sin embargo, la solución en lugar de atender el objetivo que le corresponde satisfacer al etiquetado, esto es, informar a las personas sobre las calidades de los productos, se concentra exclusivamente en generar armonía con los mercados externos de interés. Esta inclinación afecta el interés general y se contradice con lo expresado por el **MINSALUD** acerca del objetivo que debe cumplir el etiquetado. De acuerdo con esta cartera el propósito del etiquetado es «la búsqueda de estrategias que ayudes (sic) a la intervención de la misma basada en la evidencia científica que la soporte, y buscando el bienestar de la población». Por este motivo, no se entiende la razón por la cual el Gobierno Nacional en lugar de servir este cometido, se orienta a favorecer otros intereses, que sin desconocer su importancia, no son los fundamentales en esta materia. Este defecto confirma que la actuación administrativa lejos de servir al interés general está orientada a satisfacer unas demandas de los gremios de los fabricantes de productos procesados.

**140.** Por todas las razones anteriormente indicadas, **RED PAPA** le ha pedido a la Vicepresidencia de la República que deje sin efectos el *Pacto por el Crecimiento del Sector Alimentos Procesados* por que además de violar disposiciones constitucionales y legales, desatiende por completo el interés general. Sin embargo, este Despacho se ha rehusado a dejar sin efecto este documento, porque indica que su naturaleza no es la de un acto administrativo, y en esa medida no procede la revocatoria prevista en la Ley 1437 de 2011. De otra parte, ha sostenido que tampoco es un contrato o convenio estatal, que es un documento de política que no resulta vinculante para ninguna de las partes que lo suscriben.

**141.** Si se revisa en detalle el *Pacto por el Crecimiento del Sector Alimentos Procesados*, se tiene que se encuentran firmados por las partes que intervienen. No obstante, la Vicepresidencia de la República sostiene que la firma no fue más que un acto simbólico, y que en realidad se trata de un documento de política pública que no genera efectos jurídicos. Sin negar la atipicidad de la actuación administrativa concretada entre el Gobierno Nacional y los representantes de las principales agremiaciones fabricantes de productos comestibles, es necesario afirmar, que aún si se le considera un documento de política pública este contraría disposiciones constitucionales y desvía el ejercicio del poder a favor de un grupo de particulares. Por este motivo resulta necesario que se deje sin efecto, y que en su lugar se produzca uno que se coherente con los postulados constitucionales y que sirva al interés general.

**142.** En el presente caso resulta manifiesto que el proceso de construcción y suscripción del *Pacto por el Crecimiento del Sector Alimentos Procesados* concurren el elemento objetivo y el elemento subjetivo de la violación a la moralidad administrativa, según lo que establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado. En efecto, el elemento objetivo se verifica en la medida en que las entidades demandadas han participado en la configuración de un documento que contraría la Constitución Política y la ley, lo que raya con el postulado de legalidad a que están sujetas estas entidades. No es dable que se adelante un proceso en el

que se excluya a la sociedad civil, y que contrarie lo dispuesto en los artículos 113 y siguientes y 78 de norma superior. De otra parte, en lo que se refiere al elemento subjetivo, éste se advierte con nitidez en la medida en que el *Pacto por el Crecimiento del Sector Alimentos Procesados* fue suscrito con el único propósito de favorecer el interés de unos particulares, en desmedro del interés general. Esta nota característica del pacto, se advierte específicamente en su motivación falsa, en la incongruencia respecto del objetivo que busca alcanzar, y en la desviación de la función pública para proteger específicamente los intereses de los principales gremios de los productos comestibles.

## E. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN

### E.1. PROCEDENCIA PARA EL AMPARO DE DERECHOS COLECTIVOS

**143.** El artículo 88 de la Constitución Política estableció la acción popular como la vía procesal idónea para demandar la protección de los derechos e intereses colectivos. Posteriormente, la Ley 472 de 1998, desarrolló lo dispuesto en la precitada disposición constitucional, y determinó su procedencia contra toda acción u **omisión** de las autoridades públicas o de los particulares a fin de evitar daños, hacer cesar peligros, amenazas, vulneraciones o agravios sobre derechos e intereses colectivos. En punto de los derechos e intereses colectivos, aunque la norma no establece un listado taxativo de éstos, sí refiere que comprenden, entre otros, la salubridad pública, los derechos de los consumidores y los usuarios, así como la moralidad administrativa. Estos derechos son precisamente los que se vienen trasgrediendo de manera sistemática y reiterada por parte de las accionadas en el presente caso, como ha quedado expuesto anteriormente.

**144.** En lo que respecta a la procedencia de la acción, el inciso segundo del artículo 144 del Ley 1437 de 2011 consigna que *«el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado»*. Si transcurridos quince (15) días desde la formulación de la petición, la autoridad, o el particular en ejercicio de funciones públicas, no adoptan las medidas necesarias para proteger los derechos colectivos, el interesado podrá interponer la acción popular.

**145.** En el presente caso, se constata el agotamiento del requisito de procedibilidad recién indicado en los siguientes términos. Respecto del **DAPRE** el requisito se agotó mediante el derecho de petición presentado el 16 de septiembre de 2019, en el que se le solicitó que dejara sin efecto el *«Pacto por el crecimiento del sector alimentos procesados»* que viola los derechos de los consumidores, y en particular de los **NNA** al que hizo caso omiso este Despacho alegando que por no tratarse de un acto administrativo, no era procedente su revocatoria. Respecto de **MINSALUD**, a quien se le reclama la violación de la salubridad pública y los derechos de los consumidores, también se verifica el anterior presupuesto procesal, ante la negativa de esta entidad de adoptar medidas efectivas que se han pedido en repetidas oportunidades, la más reciente de ellas el 13 de noviembre de 2019. En lo que atañe a la **SIC** este requisito de entiende cumplido en razón del transcurso del tiempo desde que se interpuso la queja contra **ALPINA** por publicidad engañosa, así como en razón de la múltiples violaciones al debido proceso que se han presentado y que han afectado el trámite de la queja por publicidad engañosa en contra de **POSTOBÓN**. Adicionalmente, el 14 de noviembre de 2019, se volvió a presentar una petición. Respecto del **INVIMA**, ante el transcurso del tiempo y la correspondiente la ausencia de actuaciones efectivas que le impongan a **ALPINA** el cumplimiento de sus obligaciones en materia de información al consumidor y etiquetado nutricional. Esta solicitud se reiteró el 15

de noviembre de 2019. Finalmente, en lo que toca a la **CRC** en su calidad de sucesora de la **ANTV**, el requisito se entienda agotado en razón del paso de tiempo y la ausencia de actuaciones efectivas tendientes a controlar y sancionar la violación de la medida sanitaria impuesta por el **INVIMA** que favorecieron **RCN TELEVISIÓN S.A.** y **CARACOL TELEVISIÓN S.A.** No obstante, se volvió a presentar la petición el 14 de noviembre de 2019.

Con estas actuaciones se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, y en consecuencia se verifica el requisito de procedencia de la presente acción popular.

## E.2. MECANISMO PRINCIPAL Y AUTÓNOMO

**146.** Verificada la idoneidad de la acción popular como mecanismo procesal para demandar la protección de los derechos colectivos vulnerados por las accionadas, así como el requisito de procedencia de la acción en contra de las entidades públicas accionadas, resulta pertinente referir el carácter principal y autónomo de la acción popular. Como lo ha sostenido en repetidas oportunidades el Consejo de Estado:

*[L]a acción popular es principal, en tanto que aquella procede aún si existen otros medios judiciales que sean idóneos para resolver las pretensiones de la demanda. Según se ha indicado al abordar este asunto, la relevancia social y constitucional de los derechos protegidos permite explicar la exclusión legal del criterio de subsidiariedad del régimen jurídico de la acción popular (...) para la Sala es claro que dada la trascendencia social y constitucional de su objeto, la acción popular tiene carácter principal y autónomo, motivo por el cual su viabilidad, como lo afirmó la Corte Constitucional en la sentencia T-446 de 2007, no puede ser enervada por el trámite simultáneo de una acción judicial ordinaria, ni mucho menos por la apertura de un procedimiento administrativo sancionatorio. Puesto que se trata de un mecanismo que no persigue la protección de derechos subjetivos ni el mero cumplimiento de la legalidad objetiva, sino la defensa de intereses superiores de titularidad colectiva, cuya efectividad constituye un compromiso fundamental del Juez Constitucional, mal puede entenderse que su trámite resulta improcedente por la existencia de un procedimiento administrativo en el cual se debaten hechos similares.<sup>157</sup>*

**147.** En razón de lo anterior, es dable sostener que la acción popular procede aún cuando se encuentren en curso actuaciones por parte de la **SIC**, del **INVIMA** y de la **CRC**. Lo anterior, debido al carácter principal y autónomo de la acción popular. Pero sobre todo, porque con ella se busca amparar los derechos de los consumidores y la moralidad de la administración, que se ha visto seriamente afectados como consecuencia de la omisión de las autoridades administrativas en brindar un trámite prevalente a las actuaciones iniciadas por **RED PAPAZ** que se relacionan directamente con la protección de derechos de **NNA**.

## E.3. LEGITIMACIÓN POR ACTIVA

<sup>157</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, Rad. 25000-23-24-2010-00609-01 (AP) de 15 de mayo de 2014. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

**148. RED PAPAZ** cuenta con la legitimación para iniciar la presente acción popular para que se amparen derechos colectivos a la salubridad pública, los derechos de los consumidores, así como la moralidad administrativa. Al efecto, es preciso anotar, que el artículo 12 de la Ley 472 de 1998, le reconoce la posibilidad a toda persona natural o jurídica, así como a las organizaciones no gubernamentales, populares y cívicas o de índole similar de presentar acciones populares.<sup>158</sup> Así mismo, el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, es explícita en reconocer que:

*Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

**149.** Adicionalmente y tratándose de la protección de los derechos de **NNA**, el Código de la Infancia y la Adolescencia establece la exigibilidad de los derechos de los **NNA** como uno de sus pilares. Esta consiste en que, salvo en los casos expresamente exceptuados en la ley, toda persona podrá iniciar las acciones judiciales y administrativas dirigidas a amparar los derechos de esta población sujeta a especial protección constitucional.<sup>159</sup> Por lo anterior, resulta manifiesto que **RED PAPAZ** cuenta con la legitimación procesal para iniciar la presente acción popular en defensa de los derechos e intereses colectivos vulnerados por las accionadas.

#### E.4. LEGITIMACIÓN POR PASIVA

**150.** Existe legitimación para iniciar la acción popular contra cada una de las accionadas, esto es, **POSTOBÓN, ALPINA, DAPRE, MINSALUD, INVIMA, SIC** y **CRC**. Ciertamente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14º de la Ley 472 de 1998, [l]a Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.

**151.** En el presente caso se advierte: (i) la continuada negativa de **MINSALUD** para proferir una reglamentación que asegure una protección mínima de los consumidores, en particular de **NNA** y de personas con bajos niveles de

<sup>158</sup> El artículo 14 de la Ley 472 de 1998 establece: <<Podrán ejercitar las acciones populares: 1. Toda persona natural o jurídica., 2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar., 3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión., 4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia., 5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.>>

<sup>159</sup> El artículo 11 de la Ley 1098 de 2006 establece: <<Salvo las normas procesales sobre legitimidad en la causa para incoar las acciones judiciales o procedimientos administrativos a favor de los menores de edad, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. El Estado en cabeza de todos y cada uno de sus agentes tiene la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización, protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.>>

escolaridad mediante el establecimiento de un sistema de etiquetado que informe de manera clara y visible a todo el público, sin importar su nivel de formación, si un producto es alto en cualquiera de los ingredientes críticos, estos son, azúcares, sodios y grasas saturadas; (ii) la divulgación de publicidad engañosa e información incorrecta por parte de **POSTOBÓN** y **ALPINA** sobre las calidades de las bebidas ultraprocesadas y otros productos que promocionan en el mercado sin adoptar correctivos; (iii) la ausencia de actuaciones oportunas y efectivas por parte de las entidades estatales que han conocido de las actuaciones administrativas iniciadas **RED PAPA** para hacer cesar o sancionar estas conductas, estas son, la **SIC**, el **INVIMA** y la **CRC** violatorias de los derechos de los consumidores, y de forma especial de los **NNA**. Por tanto es procedente que dirija la acción contra todas las entidades que han desplegado acciones que conducen a la violación de estos derechos. De esta forma, se verifica el antedicho presupuesto procesal.

#### IV. PRETENSIONES

1. Declarar la violación del derecho colectivo a la salubridad pública de los consumidores, y en particular de los **NNA**, en razón de la protección deficitaria que ofrece el marco normativo colombiano, que les impide conocer información clara, veraz, comprensible e idónea, acerca de los productos comestibles ultraprocesados que se ofrecen en el mercado.
2. Ordenar al **MINSALUD** que expida dentro del menor término posible una reglamentación de etiquetado que esté guarde conformidad con las recomendaciones de la **OPS**, y que advierta de manera clara y comprensible cuándo un producto ultraprocesado es alto en azúcar, sodio o grasas saturadas.
3. Ordenar a **MINSALUD** que en la reglamentación que expida, obligue a los fabricantes de productos ultraprocesados a diferenciar la cantidad de azúcar y azúcares intrínsecos de los productos, del azúcar y azúcares añadidos.
4. Ordenar a **MINSALUD** que en la reglamentación que expida, obligue a los fabricantes de productos ultraprocesados a informar la presencia y cantidad de edulcorantes contenidos en sus productos.
5. Declarar que **POSTOBÓN** ha violado el derecho colectivo de los consumidores a ser protegidos contra toda forma de engaño.
6. Declarar que **ALPINA** ha violado el derecho colectivo de los consumidores a ser protegidos contra toda forma de engaño, y a recibir información que obliga la normativa acerca de los productos que ofrece.
7. Ordenar a **POSTOBÓN** que cese la difusión de las pautas publicitarias que se demandan, y se le prevenga de desarrollar pautas semejantes o que reproduzcan los mismos engaños.
8. Ordenar a **ALPINA** que cese la difusión de la pauta publicitaria que se demanda, y que se le prevenga de desarrollar pautas semejantes o que reproduzcan los mismos engaños.
9. Declarar que la **SIC** ha violado el derecho colectivo a la moralidad administrativa como consecuencia de la inobservancia del trámite prevalente y de otras violaciones al debido proceso administrativo.

10. Ordenar a la **SIC** que asegure la protección de los derechos de **NNA** mediante la garantía de un trámite prevalente en el que se respeten las garantías procesales y que permita la efectiva protección de sus derechos.

**Subsidiaria:** Ordenar a la **SIC** la adopción de un protocolo que establezca cómo se asegurará la prevalencia de que trata el numeral 7 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006 y el artículo 8 del Decreto 975 de 2014.

11. Declarar que la **CRC** ha violado el derecho colectivo a la moralidad administrativa como consecuencia de la inobservancia del trámite prevalente.
12. Ordenar a la **CRC** que asegure la protección de los derechos de **NNA** mediante la garantía de un trámite prevalente en el que se respeten las garantías procesales y que permita la efectiva protección de sus derechos.

**Subsidiaria:** Ordenar a la **CRC** la adopción de un protocolo que establezca cómo se asegurará la prevalencia de que trata el numeral 7 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006.

13. Declarar que el **INVIMA** ha violado el derecho colectivo a la moralidad administrativa como consecuencia de la inobservancia del trámite prevalente.
14. Ordenar al **INVIMA** que asegure la protección de los derechos de **NNA** mediante la garantía de un trámite prevalente en el que se respeten las garantías procesales y que permita la efectiva protección de sus derechos.

**Subsidiaria:** Ordenar al **INVIMA** la adopción de un protocolo que establezca cómo se asegurará la prevalencia de que trata el numeral 7 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006.

15. Declarar que el **DAPRE** violó el derecho colectivo a la moralidad administrativa, en el proceso de negociación y suscripción del denominado «Pacto por el crecimiento del sector alimentos procesados».

## V. MEDIDAS CAUTELARES

1. Ordenar al **MINSALUD** que dentro del menor término de lo posible, informe al público de los resultados finales y definitivos del Análisis de Impacto Normativo que adelantó para determinar la necesidad de establecer un sistema de etiquetado frontal a productos comestibles.
2. Ordenar al **MINSALUD** que adelante dentro del menor término posible, las etapas subsiguientes establecidas en la normativa, a fin de expedir una reglamentación adecuada que establezca un sistema de etiquetado frontal sobre los productos comestibles ultraprocesados, que proteja en la mayor medida de lo posible, los derechos de los consumidores, en particular de **NNA** y personas con bajos niveles de escolaridad.
3. Ordenar al **MINSALUD** que informe las razones técnicas por las cuales el sistema de etiquetado que se adopte constituye la mejor alternativa de acuerdo con la información científica disponible para asegurar la protección de los derechos de los consumidores, en particular de **NNA** y personas con

bajos niveles de escolaridad.

4. Ordenar a **POSTOBÓN** que cese la difusión de las pautas publicitarias que se demandan, y se le prevenga de desarrollar pautas semejantes o que reproduzcan los mismos engaños.
5. Ordenar a **ALPINA** que cese la difusión de la pauta publicitaria que se demanda, y que se le prevenga de desarrollar pautas semejantes o que reproduzcan los mismos engaños.

## VI. PRUEBAS

Solicito que se tengan como pruebas las siguientes:

### Documentales:

1. Certificado de existencia y representación legal de **RED PAPAZ**.
2. Certificado de existencia y representación legal de **POSTOBÓN**.
3. Certificado de existencia y representación legal de **ALPINA**.
4. Copia del derecho del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** a la **SIC** el 14 de noviembre de 2019 solicitando que se dé trámite prevalente al trámite a la queja por publicidad engañosa de producto «Fruper» de **Alpina** presentada el 2 de diciembre de 2017 y solicitando que se respeten los derechos procesales de **RED PAPAZ** como tercero interviniente en el proceso administrativo contra **POSTOBÓN**.
5. Copia del derecho del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** al **MINSALUD** el 14 de noviembre de 2019 solicitando la adopción del etiquetado frontal de advertencia.
6. Copia del derecho del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** a **CRC** el 14 de noviembre de 2019 solicitando que se resuelvan los tramites administrativos iniciados contra **RCN** y **CARACOL**.
7. Copia del derecho del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** al **INVIMA** el 15 de noviembre de 2019 solicitando que inicie con trámite prevalente proceso sancionatorio contra **ALPINA** por violar con su producto «Alpina baby» el artículo 7 de la Resolución 333 de 2009.
8. Copia de la denuncia presentada por **RED PAPAZ** el 21 de diciembre de 2017 ante la **SIC** por publicidad engañosa de los productos «Hit» de **POSTOBÓN**.
9. Copia de la denuncia presentada por **RED PAPAZ** el 21 de diciembre de 2017 ante la **SIC** por publicidad engañosa del producto «Fruper»

de **ALPINA**.

10. Copia de concepto técnico de la nutricionista y dietista de la Pontificia Universidad Javeriana Adriana Zuleta Franco.
11. Copia de concepto técnico de la Mg. Nutrición Humana y Fisiología Mercedes Mora Plazas.
12. Copia de Resultados de laboratorio sobre bebidas azucaradas realizado por Educar Consumidores el 30 de octubre de 2017 a los productos «Hit» y «Fruper».
13. Copia de la comunicación remitida por el **INVIMA** a **RED PAPAZ** el 2 de marzo de 2018, en la cual comunica que se le impuso una medida sanitaria y de seguridad a **POSTOBÓN** consistente en suspender los servicios de publicidad.
14. Copia de la comunicación remitida por la **SIC** a **RED PAPAZ**, el 12 de marzo de 2018, indicando que los procesos se atienden en el orden de radicación.
15. Copia del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** al **INVIMA** el 15 de marzo de 2018 solicitando información relacionada con las acciones de inspección, vigilancia y control realizadas a **POSTOBÓN** por publicidad de productos marca «Hit».
16. Copia de la respuesta del 9 de abril de 2018 en el que el **INVIMA** responde las preguntas 1 y 2 del derecho de petición del 15 de marzo de 2018.
17. Copia de la comunicación enviada por la **SIC** del 21 de marzo de 2018 en la que le niega a **RED PAPAZ** su calidad de tercero interviniente en el trámite administrativo contra **ALPINA** por publicidad engañosa.
18. Copia del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** a la **SIC** el 6 de abril de 2018 solicitando que se le reconociera su calidad de tercero interviniente en los procesos administrativos adelantados contra **ALPINA**.
19. Copia del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** a la **SIC** el 6 de abril de 2018 solicitando que se le reconociera su calidad de tercero interviniente en los procesos administrativos adelantados contra **POSTOBÓN**.
20. Copia de la respuesta del 28 de junio de 2018 enviada por la **SIC** a **RED PAPAZ** en la que le niega la solicitud de ser tercero interviniente en el proceso administrativo contra **POSTOBÓN**.
21. Copia de la acción de tutela interpuesta el 6 de septiembre de 2018 por **RED PAPAZ** contra la **SIC** y el **INVIMA**, solicitando que se amparen los derechos al debido proceso e igualdad del accionante, los derechos fundamentales y prevalentes de **NNA**, sus derechos a la salud y a la alimentación equilibrada.

22. Copia de la comunicación del 25 de septiembre de 2018 remitida por la **SIC** en la que reconoce a **RED PAPAZ** como tercero interviniente en los procesos administrativos adelantados contra **POSTOBÓN** y **ALPINA**.
23. Copia de comunicación remitida por el **INVIMA** el 26 de septiembre de 2018 en la que responde a los puntos 3, 4 y 5 de la petición de **RED PAPAZ** del 15 de marzo de 2018. Incluye como anexo el proceso sancionatorio iniciado por el **INVIMA** contra **POSTOBÓN**.
24. Copia de comunicación remitida por el **INVIMA** el 28 de septiembre de 2018 en la que da alcance a la comunicación del 26 de septiembre de 2018 y amplía la respuesta al punto 3 de la petición del 15 de marzo de 2018 de **RED PAPAZ**.
25. Copia de comunicación enviada por **RED PAPAZ** al Juez diecisiete civil del circuito de Bogotá D.C. informando la recepción de las repuestas del **INVIMA** y el reconocimiento de tercero interviniente por parte de la **SIC** en los trámites administrativos contra **POSTOBÓN** y **ALPINA**.
26. Copia de comunicación remitida por la **SIC** a **RED PAPAZ** de 4 de octubre de 2018 en la que informa que ha creado un grupo interdisciplinario para revisar los méritos de las quejas.
27. Copia de la impugnación de sentencia de tutela proferida por el Juez diecisiete civil del circuito de Bogotá D.C., de fecha 12 de octubre de 2018.
28. Copia Sentencia de segunda instancia Tribunal Superior de Bogotá del 31 de octubre de 2018.
29. Copia del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** a la **SIC** el 16 de octubre de 2018, en el que solicita la ampliación de los cargos de la queja contra los productos «Hit» de **POSTOBÓN**, por haber violado medida sanitaria y de seguridad impuesta por el **INVIMA**.
30. Copia del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** a la **ANTV** el 11 de octubre de 2018, para que inicie acciones de vigilancia contra **CARACOL** y **RCN** por la difusión de publicidad engañosa y se abran procedimientos administrativos sancionatorios por el incumplimiento de la medida sanitaria y de seguridad impuesto por el **INVIMA**.
31. Copia de comunicación remitida por la **ANTV** a **RED PAPAZ** el 26 de octubre de 2018, en la cual acusa recibo de la petición del 11 de octubre de **RED PAPAZ**.
32. Copia de la Resolución 1874 de 14 de diciembre de 2018 de la **ANTV** «Por la cual se da inicio a una averiguación administrativa preliminar a la sociedad **RCN TELEVISIÓN S.A.**, dentro del expediente a-2361».
33. Copia de la Resolución 0067 de 11 de febrero de 2019 de la **ANTV** «Por la cual se da inicio a una averiguación administrativa preliminar a la sociedad **CARACOL TELEVISIÓN S.A.**, dentro del expediente a-

2362.

34. Copia del derecho del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** al **MINSALUD** el 15 de noviembre de 2018 solicitando la reglamentación de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1355 de 2009.
35. Copia de solicitud de **RED PAPAZ** a la **SIC** del 18 de febrero de 2019, en la que solicita respuesta sobre los resultados del grupo interdisciplinario que estudia el caso de «Hit».
36. Copia de la solicitud del 24 de enero de 2019, enviada a la Corte Constitucional para que seleccione el Expediente No. T-7139620 de la tutela interpuesta por **RED PAPAZ** contra la **SIC**, el **INVIMA**, **ALPINA** y **POSTOBÓN**.
37. Copia de solicitud de insistencia de selección presentado por la Magistrada Diana Fajardo Rivera el 26 de febrero de 2019.
38. Copia de Auto del 23 de abril de 2019 de la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional solicitando a **RED PAPAZ** información sobre el proceso contra la **SIC**, el **INVIMA**, **ALPINA** y **POSTOBÓN**.
39. Copia de la respuesta del 2 de mayo de 2019 de **RED PAPAZ** al requerimiento de información de la Corte Constitucional.
40. Copia de respuesta de la **SIC** de fecha 3 de mayo 2019 a la solicitud de información de la corte Constitucional.
41. Copia de pronunciamiento de **RED PAPAZ** del 15 de mayo de 2019 sobre pruebas allegadas en el marco del proceso de revisión de tutela contra la **SIC**, el **INVIMA**, **ALPINA** y **POSTOBÓN**.
42. Copia de la Resolución 19022 de 31 de mayo de 2019 «*Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante formulación de cargos*» en el caso de publicidad engañosa por productos «Hit» de **POSTOBÓN**.
43. Copia del derecho del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** a la **SIC** el 16 de agosto de 2019 solicitando copia del memorial de descargos presentados por **POSTOBÓN** frente a la Resolución 19022 de 31 de mayo de 2019.
44. Copia de la comunicación remitida por la **SIC** a **RED PAPAZ** el 29 de agosto de 2019, negando la solicitud de documento por considerar que el memorial de **POSTOBÓN** es de carácter reservado.
45. Copia del recurso de insistencia interpuesto el 12 de septiembre de 2019 por **RED PAPAZ** contra la decisión de la **SIC** del 29 de agosto de 2019.
46. Copia de comunicado de **RED PAPAZ** enviado a la Corte Constitucional el 12 de septiembre de 2019, en la que se informa a esta corporación de la negativa de la **SIC** a respetar los derechos de tercero interviniente de **RED PAPAZ**.

47. Copia de la Resolución 51018 de 30 de septiembre de 2019, mediante la cual la **SIC** ordena la apertura del periodo probatorio y la práctica de unas pruebas.
48. Copia del Acta de Comparecencia a la diligencia de testimonio de la señora Hilda Juliana Quintero del 17 de octubre de 2019, solicitado por **POSTOBÓN** dentro del procedimiento sancionatorio administrativo 17-424418.
49. Copia del derecho de petición presentado por **RED PAPA Z** a la **SIC** el 17 de octubre de 2019 solicitando entre otras cosas, que se suspenda el periodo probatorio hasta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se pronuncie sobre el recurso de insistencia incoado el 12 de septiembre de 2019.
50. Copia de la comunicación remitida por la **SIC** a **RED PAPA Z** el 28 de octubre de 2019, negando la solicitud de suspender el periodo probatorio hasta que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se pronuncie sobre el recurso de insistencia incoado el 12 de septiembre de 2019.
51. Copia de la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 31 de octubre de 2019 resolviendo el recurso de insistencia incoado por **RED PAPA Z** el 12 de agosto de 2019, accediendo parcialmente a las peticiones de la accionante.
52. Copia de la solicitud de insistencia del 27 de septiembre de 2018, enviada a la Corte Constitucional para que seleccione el Expediente No. T-6971907 de la tutela interpuesta por **RED PAPA Z** contra **RCN**, **CARACOL** y la **ANTV**.
53. Copia del «Pacto por el crecimiento del sector de alimentos procesados» del 5 de agosto de 2019.
54. Copia del derecho de petición presentado por **RED PAPA Z** a la Vicepresidencia de la República el 9 de agosto de 2019, en la cual le formula una serie de preguntas sobre el «Pacto por el crecimiento del sector de alimentos procesados».
55. Copia de la respuesta remitida por la Vicepresidencia de la República a **RED PAPA Z** el 2 de septiembre de 2019, en la cual responde algunas de las preguntas del derecho de petición del 9 de agosto de 2019 y solicita a varias entidades a responder los otros interrogantes.
56. Copia de la comunicación remitida por el **MINSALUD** a **RED PAPA Z** del 8 de octubre de 2019 dando respuesta a las preguntas del derecho de petición del 2 de septiembre de 2019 que Vicepresidencia de la República asignó a esa cartera.
57. Copia de la comunicación remitida por la **CANCILLERÍA** a **RED PAPA Z** del 4 de septiembre de 2019 dando respuesta a las preguntas del derecho de petición del 2 de septiembre de 2019 que Vicepresidencia de la República asignó a esa cartera.

58. Copia de la comunicación remitida por la **CANCILLERÍA** a **RED PAPAZ** del 16 de septiembre de 2019 dando respuesta a las preguntas del derecho de petición del 2 de septiembre de 2019 que Vicepresidencia de la República asignó a esa cartera.
59. Copia de la comunicación remitida por el **MINCOMERCIO** a **RED PAPAZ** del 16 de septiembre de 2019 dando respuesta a las preguntas del derecho de petición del 2 de septiembre de 2019 que Vicepresidencia de la República asignó a esa cartera.
60. Copia de la comunicación remitida por el Secretario General del Senado de la República a **RED PAPAZ** dando respuesta a las preguntas del derecho de petición del 2 de septiembre de 2019 que Vicepresidencia de la República asignó a esa cartera.
61. Copia de la comunicación remitida por el **MINSALUD** a **RED PAPAZ** del 21 de octubre de 2019 dando respuesta a las preguntas del derecho de petición del 2 de septiembre de 2019 que Vicepresidencia de la República asignó a esa cartera.
62. Copia del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** a la Vicepresidencia de la República el 16 de septiembre de 2019, en la cual solicita que revoque e invalide los efectos del *«Pacto por el crecimiento del sector de alimentos procesados»*.
63. Copia de la respuesta remitida por la Vicepresidencia de la República a **RED PAPAZ** el 4 de octubre de 2019, en la que señala que no revoca ni invalida los efectos del *«Pacto por el crecimiento del sector de alimentos procesados»*, dado que según esta entidad, el pacto es sólo un documento de política pública.
64. Copia del derecho del derecho de petición presentado por **RED PAPAZ** al **INVIMA** el 6 de agosto de 2019 solicitando que inicie acciones contra **ALPINA** por el incumplimiento de la normativa de etiquetado nutricional con su producto *«Alpina Baby»*.
65. Copia de la comunicación remitida por el **INVIMA** a **RED PAPAZ** el 30 de agosto de 2019, en respuesta a algunos de los puntos de la queja de **RED PAPAZ**.
66. Copia de la respuesta de **RED PAPAZ** de 16 de septiembre de 2019 a la comunicación del **INVIMA** de fecha 30 de agosto de 2019, en la que **RED PAPAZ** muestra su desacuerdo con el **INVIMA** y solicita que esta entidad dé respuesta a los otros interrogantes de la petición del 6 de agosto de 2019.
67. Copia de la comunicación remitida por el **INVIMA** a **RED PAPAZ** el 4 de octubre de 2019, en la que indica que se encuentra en averiguaciones preliminares por productos *«Alpina Baby»*.
- «Modelo de perfil de nutrientes»* de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2016 Washington, D.C. 2016).

**Testimoniales:**

68. Juan Pablo Eusebio Uribe Restrepo – Ministro de Salud y Protección Social.

69. Andrés Bernardo Barreto González - Superintendente de Industria y Comercio

**Periciales:**

70. Peritación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF sobre el contenido de azúcar de los productos *Hit* y *Fruper* y si corresponde a la cantidad que pueden consumir niñas y niños diariamente.

**VII. COMPETENCIA**

Considero, que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es el competente para conocer de la presente acción popular, debido a que todos los hechos anteriormente referidos se han desarrollado entre otros lugares en el Distrito de Bogotá. Por ello en concordancia con lo dispuesto en el numeral 16 artículo 16 del Artículo 152 de la Ley 1437 de 2011.

**VIII. ANEXOS**

Acompaño a la presente acción popular junto con sus anexos, diez (10) copias de la misma, una para el archivo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, una para **POSTOBÓN**, una para **ALPINA**, una para el **DAPRE**, una para **MINSALUD**, una para la **SIC**, una para el **INVIMA**, una para la **CRC**, Una para el Ministerio Público y una para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

**IX. NOTIFICACIONES**

1. **RED PAPAZ** recibirá notificaciones en la Calle 103 número 14A-53 Oficina 403 de Bogotá D.C. y en el correo electrónico [soportelegal@redpapaz.org](mailto:soportelegal@redpapaz.org)
2. **POSTOBÓN** recibirá notificaciones en la Calle 52 número 47 - 42 Piso 25 de Medellín, y en el correo electrónico [gaseosaspostobon@postobon.com.co](mailto:gaseosaspostobon@postobon.com.co)
3. **ALPINA** recibirá notificaciones en la Carrera 4 Bis número 9 - 24 de Sopó, Cundinamarca, y en el correo electrónico [notificaciones@alpina.com](mailto:notificaciones@alpina.com)
4. **DAPRE** recibirá notificaciones en la Calle 7 número 6-54 de Bogotá D.C. y en el correo electrónico [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co)
5. **MINSALUD** recibirá notificaciones en la Carrera 13 No. 32-76 Piso 1 de Bogotá D.C. y en el correo electrónico [notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co)
6. **SIC** recibirá notificaciones en la Carrera 13 número 27 - 00, Pisos. 1 y 3 de Bogotá D.C., y en el correo electrónico [notificacionesjud@sic.gov.co](mailto:notificacionesjud@sic.gov.co)
7. **INVIMA** recibirá notificaciones en Carrera 10 número 64 - 28 de Bogotá D.C. y en el correo electrónico [njudiciales@invima.gov.co](mailto:njudiciales@invima.gov.co)
8. **CRC** recibirá notificaciones en la Calle 59 A bis número 5- 53 de Bogotá D.C. y en el correo electrónico [notificacionesjudiciales@crcom.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@crcom.gov.co)

De los Honorables Magistrados, atentamente



**CAROLINA PIÑEROS OSPINA**  
**C.C. No. 39.694.233 de Bogotá D.C.**  
**Representante Legal**  
**RED PAPAZ**



**NOTARÍA 22 DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C.**  
**PRESENTACIÓN PERSONAL CON HUELLA**

En Bogotá D.C. 2019-12-08 12:35:12  
En el despacho de la Notaría Veintidos de este círculo se presentó documento escrito por:

**PIÑEROS OSPINA CAROLINA**  
Con C.C. 39694233  
solicitando reconocimiento de su huella  
con destino a: Tribunal  
En constancia se firma:

**NOTARIA VEINTIDOS**  
EIP-4601194



www.notariaenlinea.com  
Cod. Verificación 5697

  
Huella



Firma compareciente  
**CLAUDIA UMAÑA GUERRERO**  
**NOTARIA (E) 22 DEL CIRCULO DE BOGOTA D.C.**

INFORMACIÓN