

Honorable Magistrado
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Primera – Subsección A

E.

S.

D.

REF.: Radicado: 2500023410002019-01063-00. 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 **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC**, **GASEOSAS POSADA TOBÓN S.A.**, y **ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.**

Yo, **CAROLINA PIÑEROS OSPINA**, mayor a de lucro, identificada como aparece al pie de mi firma, 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, respetuosamente solicito a este Despacho que decrete las medidas cautelares que refiero en este escrito, con el propósito de evitar que la regulación de etiquetado de advertencia sea el producto de un pacto violatorio de la moralidad administrativa entre Gobierno Nacional y la industria de los comestibles ultraprocesados, y con la finalidad de hacer cesar daños actuales que afectan de manera grave los derechos a la salubridad de los niñas niños y adolescentes (**NNA**), así como los derechos de los consumidores. A continuación, mencionaré la procedencia y oportunidad de la petición que se formula. Luego indicaré las medidas específicas que demando así como su fundamento.

I. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el juez podrá decretar las medidas previas que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, en cualquier estado del proceso de manera oficiosa o a petición de parte.

En el presente proceso el Magistrado Ponente intentó en tres ocasiones (una de ellas a solicitud del Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa), lograr que las partes llegaran a un Pacto de Cumplimiento. El Pacto sugerido por el Magistrado debía estar referido al término para la adopción de la regulación y al contenido (forma y contenido o mensaje) del etiquetado frontal de advertencia.

Existe evidencia de que mientras el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (MINSALUD)** se negaba sistemáticamente a atender las peticiones de **RED PAPAZ** en relación con el trámite y en especial con el contenido de la regulación sobre etiquetado frontal de advertencia y a explorar fórmulas de Pacto de Cumplimiento, atendía peticiones, solicitudes e iniciativas de la industria en relación con el etiquetado.

Es síntesis, la reglamentación que **MINSALUD** proyecta adoptar es el resultado de un Pacto entre la industria de los productos comestibles ultraprocesados y el Gobierno Nacional que lesiona los intereses y derechos de los ciudadanos en lugar de protegerlos.

El 12 de enero de 2021, este Despacho negó las medidas cautelares solicitadas por **RED PAPA** y que contaron con la coadyuvancia del Procurador Judicial para la Infancia, Adolescencia y la Familia, Oswaldo Henry Zárate, por estimar que no había peligro en la mora, debido a que el **MINSALUD** había realizado una serie de manifestaciones en la audiencia de pacto de cumplimiento que en criterio de este Tribunal evidenciaban avances en el proceso de regulación, entre ellas la reducción del periodo de transición para la entrada en vigencia de la norma de dieciocho (18) a seis (6) meses. No obstante, el 16 de febrero de 2021, se publicó en la plataforma ePing de la Organización Mundial del Comercio (**OMC**) el Proyecto de Resolución que honra lo pactado entre el Gobierno Nacional y la industria de los productos comestibles ultraprocesados debido a que elimina por completo los avances reconocidos por este Despacho, consistentes en la reducción del tiempo de adopción e implementación de la normativa, y en la modificación de la figura del etiquetado, debido a que el círculo se asocia como un sello de calidad.

Teniendo en cuenta que la consulta internacional del proyecto de resolución inició el 16 de febrero de 2021 y terminó el 17 de abril de 2021, es altamente probable que **MINSALUD** pueda promulgar la norma en los próximos meses. Por lo tanto, es apremiante tomar medidas cautelares de urgencia para evitar que se expida un proyecto de resolución deficiente, que no proteja de forma adecuada los derechos de los consumidores, y de manera especial de **NNA**.

Las medidas cautelares que a continuación refiero resultan esenciales para asegurar la urgente y debida protección del derecho colectivo a la salubridad pública que se está violando actualmente debido a las actuaciones de mala fe del **MINSALUD** al enviar a consulta internacional un proyecto de etiquetado que retrocede en los avances reconocidos por el Tribunal y pretenden la adopción de una regulación inmoral, producto de un acuerdo inconstitucional entre el regulador y el regulado para burlar la protección de los derechos e intereses en juego.

Las medidas cautelares solicitadas guardan conformidad con lo expresado por el Consejo de Estado:

De este modo, se tiene que además de regular lo relativo a la oportunidad, la iniciativa, el tipo de medidas por adoptar, sus fundamentos, los efectos y los recursos que proceden en su contra, la Ley 472 de 1998 revistió al Juez de acción popular de notables poderes para salvaguardar los derechos colectivos y garantizar su efectividad frente a daños actuales o contingentes mediante la facultad de adoptar antes del fallo las medidas previas que estime pertinentes siempre que ellas resulten necesarias para evitar afectaciones irreversibles a estos bienes jurídicos superiores (periculum in mora) y respondan a una reclamación lo suficientemente seria y fundada en un mínimo soporte probatorio cuyo análisis preliminar brinde sustento adecuado a las órdenes

*anticipadas que se van a impartir a quien aún no ha sido vencido en juicio (fumus boni iuris).*¹

Considerando los poderes que la ley le confiere a la autoridad judicial, resulta indispensable que los mismos sean ejercidos de manera urgente con el fin de procurar la adecuada protección de los derechos, específicamente de **NNA**.

II. MEDIDAS CAUTELARES DE URGENCIA SOLICITADAS

La protección de los derechos humanos frente a las actuales violaciones que se describen en la acción popular demanda la adopción de las siguientes medidas cautelares de urgencia de acuerdo con lo establecido en el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011:

1. Ordenar a **MINSALUD** ajustar el Proyecto de Resolución para que establezca un término no mayor a seis (6) meses para que el etiquetado frontal de advertencia empiece a regir a partir de su promulgación de la norma.
2. Ordenar a **MINSALUD** ajustar el Proyecto de Resolución, de forma que adopte el sistema de etiquetado que se apoye en la mejor evidencia científica libre de conflicto de interés como lo establece el Relator Especial para el Derecho Humano a la Salud, y que presente un informe a este Despacho en el que soporte lo anterior.
3. Ordenar a **MINSALUD** que tenga en cuenta las peticiones comentarios y aportes de las organizaciones de la sociedad civil y en especial las presentadas por **RED PAPA** y se pronuncie sobre las razones, fundadas en la evidencia científica libre de conflictos de intereses, que tenga para desechar o no acoger las mismas.

III. FUNDAMENTO

Enseguida me referiré a las razones que sustentan la petición de las medidas cautelares recién pedidas. Éstas se dirigen específicamente a señalar: (i) el carácter inmoral de la actuación del **MINSALUD** al desestimar y desechar las propuestas de Red Papaz sustentadas en la mejor evidencia científica mientras acogía todas las recomendaciones y peticiones de la Industria como resultado de Pacto violatorio de intereses colectivos protegidos constitucionalmente (ii) la mala fe en el actuar del **MINSALUD**; (ii) la existencia del peligro en la mora en la expedición e implementación de la reglamentación del etiquetado frontal nutricional; (iii) la necesidad de implementar un etiquetado de acuerdo con la mejor evidencia disponible libre de conflicto de interés.

A. CARÁCTER INMORAL DE LA ACTUACION DE MINSALUD

1. El carácter inmoral de la actuación de **MINSALUD** se configura debido a que esta entidad de manera deliberada ha incumplido su obligación adoptar una reglamentación adecuada a través de un etiquetado frontal de advertencia para informar

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera Rad. 73001-23-31-000-2011-00611-01(AP)A C.P. Guillermo Vargas Ayala 19 de mayo de 2016

de manera veraz e imparcial a los usuarios y en especial a los **NNA** sobre el contenido excesivo de ingredientes críticos en un producto.

2. Esta omisión por parte de **MINSALUD** se ha presentado a pesar de que **RED PAPA**Z y otras organizaciones de la sociedad civil desde el año 2017 han solicitado de manera reiterada a **MINSALUD** la adopción de la regulación antes citada destacando y aportando evidencias científicas sobre el daño actual que se le causa a los consumidores, en especial **NNA** por la ausencia de dicha regulación. Sin embargo, desde entonces la industria se ha opuesto completamente a cualquier intento por regular el etiquetado, mediante cartas dirigidas al Congreso en la que expresan que los sellos de advertencia no son necesarios, y que el avance de las enfermedades crónicas no transmisibles se reduce a la educación y la promoción del ejercicio físico.

3. Con la demanda se presentaron pruebas de la actuación inmoral de **MINSALUD** y del Gobierno Nacional al suscribir con la industria de los productos comestibles ultraprocesados un «*Pacto por el crecimiento del sector de alimentos procesados, Estrategia sectorial para la generación de nuevas fuentes de crecimiento*». En este pacto se señaló que constituía un *cuello de botella* la «*Presión por reglamentar normas de etiquetado frontal vía Proyecto de Ley sin fundamento técnico, que afectan a la industria de alimentos procesados*». Y se acordaron unas mesas técnicas entre el Gobierno y la industria para definir los contenidos de la regulación de los etiquetados exigidos por la academia y la sociedad civil.

4. El carácter inmoral del Pacto suscrito entre el Gobierno Nacional y la industria se configura toda vez que con el pretexto de garantizar el crecimiento de la industria y sus utilidades el Gobierno no puede mediante un Pacto renunciar a su deber de regulación o someter el mismo a la voluntad de la Industria, sobre todo cuando la regulación es indispensable para garantizar «*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*» (art. 78 de la Constitución Política)

5. Adicionalmente y sólo en virtud de las múltiples solicitudes a **MINSALUD**, éste inició un trámite para la adopción de la regulación solicitada. A pesar del expreso mandato contenido en el artículo 78 de la Constitución Política según el cual: «*El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen*», **MINSALUD** sólo respetó el Pacto suscrito con la Industria y se negó a acoger alguna de las propuestas presentadas por las organizaciones de la sociedad civil que participaron en dicho proceso, en particular las presentadas por **RED PAPA**Z, y sustentadas en evidencia científica.

6. Lo anterior, que entraña una violación de intereses colectivos protegidos constitucionalmente, muestra una captura regulatoria que supone que la regulación que se va a expedir para proteger, en teoría, los intereses de los consumidores y en especial de **NNA** suministrándole información que advierta sobre el carácter nocivo del consumo excesivo de algunos productos, terminará protegiendo los intereses de la industria al adoptar un etiquetado frontal que no es ni veraz ni imparcial y que por el contrario generará confusiones dado que los círculos diseñados y el mensaje de «*alto en...*» no se pueden asimilar a un mensaje de advertencia y se confunden con mensajes previstos en la regulación para exaltar calidades positivas de los productos. Igualmente, en la regulación propuesta se prevén términos generosos e infundados para la adopción

e implementación de la regulación. (Sobre este aspecto debe tenerse en cuenta el Concepto aportado por la Nutricionista Mercedes Mora Plazas el 16 de diciembre de 2020).

B. MALA FE EN EL ACTUAR DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

7. **RED PAPAZ** presentó la acción popular el 9 de diciembre de 2019. El Tribunal notificó el auto que admitió la demanda el 12 de diciembre de 2019 y envió la notificación por correo electrónico el 16 de enero de 2020. El 17 de febrero, el Tribunal fijó como fecha para la audiencia de pacto de cumplimiento el 26 de febrero de 2020 a las 2:30 p.m. Sin embargo, el 19 de febrero de 2020, **MINSALUD** solicitó el aplazamiento de la audiencia. La audiencia se reprogramó el 24 de marzo. No obstante, por razón de la suspensión provocada por las medidas de aislamiento, tuvo que ser reagendada el 20 de octubre de 2020, fecha en la cual la misma fue suspendida para ser continuada el 19 de noviembre de 2020.

8. En el marco de la audiencia de pacto de cumplimiento desarrollada el pasado 19 de noviembre de 2020, el señor Magistrado resaltó como avances algunos de los puntos puestos de presente por el **MINSALUD** en la diligencia, en particular: (i) la reducción en el término de transición entre la promulgación de la norma y la entrada en vigencia del etiquetado frontal de advertencia; (ii) el cambio de figura del etiquetado; y (iii) la inclusión de una leyenda de advertencia. De igual forma, el Despacho, en Auto del 12 de enero de 2021, resaltó estos mismos puntos cuando negó las medidas cautelares. En esta última providencia, indicó que dichas posturas implicaban que las accionadas estaban «... *avanzando de manera significativa en el diseño de una regulación, [y que] hay claridad sobre el objetivo que se persigue y un cronograma establecido con el que se busca cumplir con la pretensión de expedir una regulación sobre el particular.*»²

9. Sin embargo, como expondré a continuación, **MINSALUD** ha contrariado por completo lo advertido en la audiencia de pacto de cumplimiento. Así, cada uno de los avances reconocidos por este Despacho se han deshecho. Ciertamente, el pasado 16 de febrero de 2021, **MINSALUD** envió a consulta internacional ante la **OMC**, un Proyecto de Resolución que bajo ninguna circunstancia refleja los compromisos que hizo en el marco de la audiencia de pacto de cumplimiento. Por el contrario, supone retrocesos que permiten señalar mala fe por parte de la entidad accionada. Esto resulta altamente preocupante, porque mientras el 25 de noviembre de 2020 se emitió un Proyecto de Resolución que incorporaba los compromisos hechos en la diligencia, a los pocos meses, el **MINSALUD** dio un giro abrupto y modificó los puntos que voluntariamente había optado por subsanar ante este Despacho

10. A continuación, presentamos la comparación entre los proyectos de Resolución en los puntos indicados previamente:

Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020	Proyecto de Resolución del 25 de noviembre de 2020	Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021 (consulta internacional)
«Artículo 43. Vigencia y derogatorias. ... <i>empezará a</i>	«Artículo 41. Vigencia y derogatorias. ... <i>las</i>	«Artículo 41. Vigencia y derogatorias. ... <i>las</i>

² Página 14 del Auto del 12 de enero de 2021.

Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020	Proyecto de Resolución del 25 de noviembre de 2020	Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021 (consulta internacional)
<p><i>regir a los dieciocho (18) meses siguientes de la fecha de publicación en el Diario Oficial, periodo en el cual, los productores, importadores y comercializadores de los alimentos envasados para consumo humano y los demás sectores obligados al cumplimiento de lo aquí dispuesto, deben adaptar sus procesos y/o productos a las condiciones aquí establecidas.»</i> (Subrayas fuera del texto).</p>	<p><i>disposiciones relativas con el etiquetado frontal de advertencia contenidas en el artículo 32, entrarán en vigencia 6 meses después de la publicación del presente reglamento técnico en el Diario Oficial, en tanto que los demás artículos entran empezarán a regir a los doce (12) meses siguientes de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, periodo en el cual, los productores, importadores y comercializadores de los alimentos envasados o empacados para consumo humano y los demás sectores obligados al cumplimiento de lo aquí dispuesto, deben adaptar sus procesos y/o productos a las condiciones aquí establecidas.»</i> (Subrayas fuera del texto)</p>	<p><i>disposiciones relativas con el etiquetado frontal de advertencia contenidas en el artículo 32, entrarán a regir a los dieciocho (18) meses siguientes de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, periodo en el cual, los productores, importadores y comercializadores de los alimentos envasados para consumo humano y los demás sectores obligados al cumplimiento de lo aquí dispuesto, deben adaptar sus procesos y/o productos a las condiciones aquí establecidas.»</i> (Subrayas fuera del texto).</p>
		

11. Las diferencias entre los proyectos de Resolución se tornan aún más inconsistentes a la luz de la respuesta del 25 de septiembre de 2020 del **MINSALUD** a una petición elevada por **RED PAPAZ**. Ahí, la entidad accionada indicó que para esa fecha, el Proyecto de Resolución del 27 de julio se encontraba en consulta internacional. Sin embargo, el trámite de consulta internacional inició el 16 de febrero de 2021, con una versión diferente al proyecto del 27 de julio y al proyecto del 25 de noviembre de 2020.

12. Sobre el particular, también vale la pena poner de presente que, en la misma respuesta del 25 de septiembre, **MINSALUD** indicó que en un primer momento se haría consulta nacional e internacional, y a partir de los resultados se emitiría una nueva versión del proyecto con los ajustes finales. Sin embargo, el Proyecto de Resolución se modificó para el 25 de noviembre de 2020, con base en los comentarios recibidos en consulta nacional, como el mismo **MINSALUD** lo expresó en la respuesta a una petición realizada por FIAN y Dejusticia³.

13. FIAN y Dejusticia, en su petición del 1 de diciembre de 2020, solicitaron a **MINSALUD** una explicación sobre la razón del corto término para comentar el Proyecto de Resolución del 25 de noviembre, al igual que una explicación por la cual se desmontó el proyecto de la página antes de que se recibieran los comentarios. En su respuesta del

³ Respuesta del 22 de diciembre de 2020.

22 de diciembre de 2020, **MINSALUD** indicó: «*Teniendo en cuenta que ya se había agotado la consulta pública de los treinta días reglamentarios, la entidad consideró oportuno disponer de una nueva consulta pública, sobre algunos ajustes al proyecto entre los que se encuentran: frase y tiempo de vigencia, sin embargo, a hoy en el marco de la consulta pública internacional se mantienen las condiciones iniciales del proyecto de esos dos puntos*». Aun cuando la respuesta sugiere que a pesar de los comentarios formulados al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020, para el Proyecto enviado a consulta internacional, no se tendrían en cuenta los comentarios sobre la «frase» y «tiempo de vigencia», que habrían sido incluidos en la versión publicada el 25 de noviembre en el Proyecto de Resolución enviada a la OMC, se evidencian modificaciones diferentes a las de los puntos anteriores. Por lo tanto, aunque en la «frase» y «tiempo de vigencia» se atuvieron a lo establecido en el proyecto del 27 de julio, en otros puntos, como el artículo 33 se optó por el sello positivo del Proyecto de Resolución del 25 de noviembre de 2020, y en otros como el artículo 25.4 y 25.5, se introducen nuevas modificaciones.

14. Como he advertido y expondré a lo largo del presente escrito, el Proyecto de Resolución que se envió a consulta internacional no coincide con el proyecto original, ni con el proyecto del 25 de noviembre que supuestamente incorporaba los ajustes sugeridos en la consulta nacional y referido a este Despacho.

B.1 AMPLIACIÓN DEL TIEMPO PARA IMPLEMENTAR LA MEDIDA

15. El **MINSALUD** dispuso en su Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020 que la implementación de las medidas que trae consigo el acto administrativo, duraría dieciocho (18) meses.

16. Ante esta situación, **RED PAPAZ**, solicitó en el escrito de solicitud de medidas cautelares presentado ante este Despacho el 23 de septiembre de 2020 que se le ordenara al **MINSALUD** el ajuste del proyecto para que se estableciera un término de seis (6) meses para que el etiquetado frontal de advertencia comenzara a regir. Esta solicitud de medidas cautelares contó con el apoyo y coadyuvancia del Procurador Judicial para la Infancia, la Adolescencia y la Familia, Oswaldo Henry Zárate. Sin embargo, en Auto del 12 de enero de 2021, el Tribunal consideró como un elemento crucial para negar dicha solicitud de medida cautelar «... *la reducción de los tiempos de implementación con la que se ha comprometido el Ministerio de Salud y Protección Social de dieciocho (18) a seis (6) meses...*»⁴. Para la toma de esta decisión, el Despacho también consideró que era relevante tener en cuenta las alarmantes cifras de obesidad y malnutrición que afectan de manera especial a los **NNA**. Por lo tanto, se evidencia que dicha reducción, fue considerada como un avance relevante para el Despacho y el resto de los sujetos procesales.

17. Lo anterior, aunado a lo que expresó el **MINSALUD** en la audiencia de pacto de cumplimiento, desarrollada el 19 de noviembre de 2020, en donde indicó: «*En cuanto al tiempo de implementación [de la Resolución] que al inicio estaba en dieciocho (18) meses, hacemos una anotación y es que a los seis (6) meses de publicada la Resolución en Diario Oficial sea obligatorio el etiquetado frontal, es decir, estos sellos. Y*

⁴ Página 14 del Auto del 12 de enero de 2021.

los artículos adicionales lo harán doce (12) meses después»⁵. Dicho esto, el señor Magistrado preguntó a la representante del **MINSALUD** si esta modificación significaba que, a partir de la publicación de la Resolución en mayo de 2021, se contaban los seis (6) meses para la implementación del etiquetado, a lo que ella confirmó que así se haría⁶.

18. Al respecto, el señor Magistrado reconoció lo siguiente en la audiencia: «Los avances en la búsqueda del pacto de cumplimiento son muy importantes. Yo destaco especialmente el tema de la reducción de plazo [de implementación]. Que es un tema que a todos nos inquietaba. Y si a partir de mayo de 2021 estamos hablando de seis (6) meses, que es un poco el término que han aplicado nuestros vecinos aquí en el área latinoamericana, pues creo que es un avance muy importante»⁷

19. La reducción del término se plasmó en el Proyecto de Resolución publicado por el **MINSALUD** el 25 de noviembre de 2020. En donde se estableció que las disposiciones referentes al etiquetado frontal de advertencia entrarían en vigencia (6) meses después de la publicación de la Resolución, y el resto del articulado, a los doce (12) meses.

20. Ante tal panorama, no se entiende por qué razón **MINSALUD** presentó a consulta internacional un Proyecto de Resolución que retrocede en los avances referentes a la entrada en vigor de las medidas. Tal actuar, demuestra mala fe, ya que aun cuando expresó su compromiso de reducir los términos ante este Despacho y publicó un Proyecto de Resolución en el que lo hacía, decidió impulsar otro Proyecto de Resolución que no coincidía con las modificaciones que había señalado. Estas modificaciones amenazan los derechos colectivos invocados en la presente acción popular.

B.2. CAMBIO DE FIGURA DE SELLOS DE ADVERTENCIA EN CONTRAVÍA DE LO RECONOCIDO POR EL MINSALUD

21. El **MINSALUD**, adoptó el círculo como la forma para el sistema de etiquetado en su Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020. Sin embargo, en el marco de la presente diligencia, **RED PAPAZ** ha insistido en la existencia de estudios que señalan que la etiqueta de advertencia octagonal ha probado ser efectiva sobre las decisiones de los consumidores.^{8 9}

22. Ante tal escenario, en el desarrollo de la audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el 20 de octubre de 2020, las partes discutieron sobre la forma del etiquetado. El **MINSALUD** optó por proponer un rectángulo. Incluso, en la segunda sesión de la audiencia, señaló que estaba dispuesto a cambiar la figura del etiquetado del círculo debido a que «entendimos [**MINSALUD**] que el círculo se asocia a temas de calidad, a temas de bueno. Hay que revisarlo [el sello circular]»¹⁰. Así las cosas,

⁵ Grabación de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020. Minuto 39:35

⁶ Grabación de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020. Minutos 41:20 y 41:45

⁷ Grabación de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020. Minuto 51:32

⁸ Página 25 de la solicitud de medidas cautelares.

⁹ Declaración del Relator Especial para el Derecho a la Salud, Dainius Pūras, en relación con la adopción del Etiquetado Frontal de Advertencia para hacer frente a las enfermedades crónicas no transmisibles del 27 de julio de 2020.

¹⁰ Grabación de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020. Minuto 42:45

el **MINSALUD** dejó clara su intención de modificar la figura del etiquetado. Igualmente, sugirió la inclusión de la expresión «*Modere su consumo*».

23. Aun cuando **RED PAPAZ** considera que la forma de etiquetado más efectiva es el octágono y considera que la expresión «*Modere su consumo*» no trasmite los peligros que acarrea el consumo de los productos comestibles ultraprocesados con exceso de ingredientes críticos, reconoce la voluntad de **MINSALUD** de modificar la figura. En este mismo sentido, el Despacho indicó: «*También se ha avanzado en manera significativa en el cambio de la figura del círculo, que transmite un carácter aprobatorio, por el rectángulo, que como lo señaló la representante del Ministerio de Salud y Protección Social, tiene un elemento informativo*»¹¹.

24. Además de lo anteriormente indicado, el Despacho reiteró en Auto del 12 de enero de 2021, que la voluntad de modificar la figura permitía entrever que se está avanzando en el diseño de una regulación. Igualmente, indicó que esto demuestra claridad sobre el objetivo que se persigue, así como un cronograma específico.¹²

25. Sin embargo, el Proyecto de Resolución enviado por el **MINSALUD** a consulta internacional mantuvo la figura inicial del Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020, esto es, un círculo. Lo anterior sin perjuicio de haber anunciado en la audiencia de pacto de cumplimiento su intención de modificar la figura e, incluso, publicar un Proyecto de Resolución que contenía el rectángulo y la expresión «*Modere su consumo*» (Proyecto de Resolución del 25 de noviembre de 2020). Esta es una conducta reprochable del **MINSALUD** que desatiende lo expresado en este proceso, y configura amenaza a los derechos colectivos que se invocan en esta acción.

B.3. DISMINUCIÓN DEL ESTÁNDAR DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA INFORMACIÓN Y A LA SALUD

26. La inconsistencia en el actuar del **MINSALUD**, implica una amenaza a la protección de los derechos humanos a la información y a la salud. El repentino e inadvertido retroceso, se traduce en una disminución del estándar de protección y en un desconocimiento de la obligación del Estado colombiano de garantizar el más alto nivel posible de salud.

27. El ex Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Salud, Dainius Pūras, ha advertido que la figura que se adopte para el etiquetado frontal debe estar sustentada en la mejor evidencia científica libre de conflicto de interés. Así las cosas, y como se ha advertido en el transcurso de este proceso, ha habido estudios que han concluido que el octágono es la figura que mejor trasmite el mensaje de advertencia. El círculo y el sello positivo que propone el **MINSALUD**, no se encuentra respaldado por ninguna evidencia que indique su impacto en el comportamiento de los consumidores. Además, como se expuso previamente, se ha reconocido que la figura del círculo está asociada con nociones de calidad. Dicho lo anterior, resulta incongruente el actuar del **MINSALUD**, al disminuir el estándar de protección de derechos con la decisión de enviar a consulta internacional un Proyecto de Resolución que, como se mencionó, mantuvo el círculo y el sello positivo. Igualmente, como lo he venido reiterando, el retroceso de

¹¹ Grabación de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020. Minuto 51:48

¹² Página 14 del Auto del 12 de enero de 2021.

MINSALUD en la disposición de vigencia de la medida, implica una amenaza a los derechos que se pretenden proteger con esta acción.

28. Además de lo expresado anteriormente, llama la atención que **MINSALUD**, después de recibir los comentarios al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020, en el marco de la consulta nacional, acató un gran número de recomendaciones de la industria, e ignoró los avances destacados en el curso de este proceso, y los comentarios de la sociedad civil y la academia. Estas modificaciones quedaron consignadas en el Proyecto de Resolución el remitido a consulta internacional. Además, las alteraciones al proyecto no fueron justificadas por **MINSALUD**. Se trata de aspectos que implican una vulneración a los derechos a la salud e información de los consumidores. Sobre este punto me referiré más adelante. No obstante, esta conducta deja al descubierto que **MINSALUD** continúa honrando el pacto suscrito con la industria el 5 de agosto de 2019 y desatiende a la academia y a la sociedad civil.

29. Así las cosas, se evidencia que **MINSALUD** actuó de mala fe al llevar a consulta internacional un Proyecto de Resolución que no contempla ninguna de las provisiones que presentó en la audiencia de pacto de cumplimiento, y que el Despacho destacó como un avance importante en la decisión de las medidas cautelares. En este sentido, el señor Magistrado, aun cuando no se alcanzó un acuerdo entre las partes, destacó lo siguiente: *«Esos esfuerzos [de la Procuraduría] no están perdidos. En la línea del acercamiento de posiciones, porque en cualquier caso la decisión que adopte el Tribunal tomará muy en cuenta, el punto - muy importante- de avance al que la Procuraduría ha llegado con la buena fe, y la buena voluntad que han tenido las partes y los distintos sujetos procesales que han participado en este acercamiento»*¹³ (Subrayas fuera del texto). Con el panorama expuesto en este escrito, y lo ocurrido después de la diligencia, el actuar del **MINSALUD**, se aparta de la buena fe y amenaza gravemente los derechos de los consumidores.

C. SÍ EXISTE UN PELIGRO EN LA MORA EN LA EXPEDICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN DEL ETIQUETADO FRONTAL NUTRICIONAL

30. Teniendo en cuenta que **MINSALUD** realizó modificaciones en los tres aspectos básicos que el Tribunal calificó como avances, dentro del Proyecto de Resolución que fue enviado a consulta internacional ante la **OMC**, existe un peligro de afectar los derechos humanos a la información y la salud. En efecto, la versión actual del Proyecto de Resolución no cambió la figura y la leyenda del sello frontal de advertencia, mantiene un sello positivo para los productos, e incluso permite que los productos comestibles ultraprocesados con sellos de advertencia contengan declaraciones nutricionales y en salud, lo que reduce significativamente la efectividad de la reglamentación.

31. Adicionalmente, **MINSALUD** extendió los tiempos de implementación de la regulación nuevamente a los dieciocho (18) meses originales, lo que extiende en el tiempo la desprotección de los derechos humanos a la información y a la salubridad.

¹³ Grabación de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020. Hora 2:54:00

C.1. LA EXTENSIÓN DE LOS TIEMPOS DE APLICACIÓN DE LA REGULACIÓN CONSTITUYE UN PELIGRO PARA LOS DERECHOS COLECTIVOS A LA SALUBRIDAD Y LA INFORMACIÓN

32. En el Auto del 12 de enero de 2021 expedido por este Tribunal, se negaron las medidas cautelares que **RED PAPA** solicitó, comoquiera que el Tribunal consideró que no había peligro en la mora (*periculum in mora*). Esto, debido a la reducción en el término de implementación de la reglamentación que **MINSALUD** había aceptado en la audiencia de pacto de cumplimiento y en el Proyecto de Resolución del 25 de noviembre de 2020, constituía para el Tribunal una reducción en el peso de la desprotección de los derechos. En palabras del Tribunal:

En efecto, la reducción en el plazo hace que de manera directa se reduzca el peso que tiene el elemento del peligro en la mora (periculum in mora) en el balance con los demás elementos que integran los requisitos para el decreto de las medidas cautelares (fumus boni iuris y ponderación de intereses); porque la proximidad entre la expedición de la regulación y su entrada en vigencia en relación con los sujetos obligados, constituye una medida que acerca el plazo a las expectativas razonables de protección del derecho de los consumidores.¹⁴

33. En efecto, con la extensión del tiempo de implementación de la totalidad de las disposiciones del articulado a dieciocho (18) meses, lo cierto es que ya no hay reducción en el peso que tiene el peligro en la mora en balance con los demás elementos. De esta manera la expectativa razonable de protección del derecho se extiende por más de un (1) año y seis (6) meses, durante los cuales los consumidores no tienen ninguna protección, y se continúa afectado su derecho a la salubridad pública. Todo esto, sin que haya una justificación para la extensión en el tiempo de aplicación. Como se expuso en el curso de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020, los países de la región que ya han implementado una regulación similar lograron hacerlo en términos cercanos a seis (6) meses. En palabras del propio Tribunal:

Los avances en la búsqueda del pacto de cumplimiento son muy importantes. Yo destaco especialmente el tema de la reducción de plazo [de implementación]. Que es un tema que a todos nos inquietaba. Y si a partir de mayo de 2021 estamos hablando de seis (6) meses, que es un poco el término que han aplicado nuestros vecinos aquí en el área latinoamericana, pues creo que es un avance muy importante. (Subrayas agregadas para dar énfasis) ¹⁵

34. Por otra parte, el propio **MINSALUD** en la misma audiencia manifestó que era viable reducir a seis (6) meses la implementación de los sellos frontales de advertencia, por lo que no se explica por qué se decidió extender el tiempo de implementación. En palabras del **MINSALUD**:

¹⁴ Op. Cit. Auto 12 de enero de 2021.

¹⁵ Grabación de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020. Minuto: 51:32

En cuanto al tiempo de implementación [de la Resolución] que al inicio estaba en dieciocho (18) meses, hacemos una anotación y es que a los seis (6) meses de publicada la Resolución en Diario Oficial sea obligatorio el etiquetado frontal, es decir, estos sellos. Y los artículos adicionales lo harán doce (12) meses después.¹⁶

35. El Proyecto de Resolución que se remitió a consulta internacional constituye un retroceso en comparación con el Proyecto de Resolución del 25 de noviembre, y comporta un peligro para los derechos de las personas, toda vez que extiende los plazos de implementación más allá de lo razonable para la protección de los derechos de los consumidores. Esto, especialmente cuando hay claridad de que es necesario adoptar un sistema de etiquetado frontal de advertencia para productos comestibles ultraprocesados cuanto antes.

36. De esta forma, es necesario que se decreten medidas para prevenir que el **MINSALUD** expida una Resolución que prolongue el daño a los derechos humanos a la información y a la salubridad por dieciocho (18) meses sin ninguna justificación, y engañando la confianza y buena fe de este Tribunal.

D. IMPLEMENTAR UN ETIQUETADO DE ACUERDO CON LA MEJOR EVIDENCIA DISPONIBLE LIBRE DE CONFLICTO DE INTERÉS

37. Por otro lado, el Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021, que fue enviada a consulta internacional ante la **OMC**, incluye varias modificaciones de los proyectos de Resolución del 27 de julio y 25 de noviembre, que implican un menor estándar de protección a los derechos de los consumidores. De acuerdo con la declaración de Dainius Pūras, Relator Especial sobre el derecho a la salud, el sistema de etiquetado debe estar en consonancia con la evidencia científica disponible en ese momento sin conflictos de interés, para alcanzar sus objetivos de protección.

D.1. EL PROYECTO DE RESOLUCIÓN ACTUAL DISMINUYE EL ESTÁNDAR DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA SALUD Y LA INFORMACIÓN

38. El Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021 disminuye el estándar de protección en comparación con los proyectos de Resolución del 27 de julio de 2020 y del 25 de noviembre de 2020. Esto, comoquiera que, en varios puntos críticos para la protección de los derechos humanos a la información y la salubridad, el **MINSALUD** realizó modificaciones sin aclarar su motivación. Cabe mencionar que varios de estos ajustes corresponden a sugerencias y solicitudes que la industria había hecho al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020. Lo anterior se puede cotejar en el anexo de comentarios al mencionado Proyecto de Resolución y en la respuesta del **MINSALUD** al derecho de petición interpuesto por FIAN Colombia y Dejusticia. Es una muestra de cómo el proceso de regulatorio sirve el interés de la industria y se aparta de las finalidades de la salud pública.

39. A continuación, presento una tabla que muestra los comentarios hechos por la academia y la sociedad civil al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020, y los contrasto con los comentarios hechos por la industria y con la decisión tomada por

¹⁶ Grabación de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020. Minuto: 39:35

el **MINSALUD** en el Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021. La tabla incluye los comentarios para los temas que **RED PAPA** considera críticos, es decir: (i) figura y leyenda del etiquetado frontal de advertencia; (ii) declaraciones nutrimentales y en salud; (iii) sello positivo; (iv) puntos de corte; (v) tiempo de implementación de la Resolución; y, (vi) edulcorantes.¹⁷

Tema	Comentarios de Academia, organizaciones internacionales y Sociedad Civil, al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020	Comentarios de la industria, al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020	Resultado y observaciones
Figura y leyenda del etiquetado frontal de advertencia	<p>La Organización Panamericana de la Salud (OPS), RED PAPA, Educar Consumidores, FIAN Colombia y Mercedes Mora Plaza recomendaron al MINSALUD de modificar la figura del sello frontal de advertencia por un octágono. Esto, porque semióticamente comunica el mensaje de «advertencia», en contraposición al círculo que comunica la idea de «aprobación» o «bueno».</p> <p>Así mismo, La Universidad de Carolina del Norte, OPS, RED PAPA, Educar Consumidores, FIAN Colombia, Global Center for Legal Innovation, Mercedes Mora, Karen Lorena Ruiz recomendaron modificar la leyenda de los sellos de advertencia por «EXCESO DE» en vez de «ALTO EN». Esto, debido a que el mensaje «ALTO EN» sugiere una idea positiva, por lo tanto, resulta confuso para los consumidores.</p>	No hubo comentarios sobre la figura y las leyendas del sello frontal de advertencia.	<p>En el Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021 regresan a la figura del círculo, a pesar de que un número considerable de comentarios de la sociedad civil y academia sugiere usar un octágono en vez del círculo. El MINSALUD no explica el porqué de la negativa de cambio, o cuál es la evidencia que sostiene el uso del círculo.</p> <p>La leyenda se mantiene en «ALTO EN»</p>
Declaraciones nutrimentales y declaraciones en salud	ACEMI, OPS y RED PAPA recomiendan prohibir las declaraciones nutrimentales y en salud en los productos comestibles ultraprocesados que tengan uno (1) o más sellos frontales de advertencia,	CONAICA y Kellogg de Colombia S.A. solicitaron que se permitiera incluir declaraciones nutrimentales y en salud en productos que tuvieran uno (1) o más sellos frontales de	El MINSALUD sin ninguna explicación se adhiere a los comentarios de la industria. En el Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021, se permite incluir

¹⁷ La tabla se hizo con base en los comentarios que diferentes personas y organizaciones realizaron al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020. La lista completa con los comentarios textuales se anexa como prueba a este escrito.

Tema	Comentarios de Academia, organizaciones internacionales y Sociedad Civil, al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020	Comentarios de la industria, al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020	Resultado y observaciones
	<p>porque promovería productos que no alimentan, y que tienen efectos nocivos para la salud.</p>	<p>advertencia, siempre y cuando la declaración nutricional no se contraponga a los sellos de advertencia. En otras palabras, si un producto tiene un sello que indica exceso en azúcares, no puede tener declaraciones nutricionales o en salud sobre azúcares, pero podría tener estas declaraciones frente a otras propiedades.</p>	<p>declaraciones nutricionales y en salud en productos con uno (1) o más sellos frontales de advertencia, siempre y cuando el mensaje no verse sobre el ingrediente en exceso.</p> <p>Esto contraría toda la evidencia libre de conflictos de intereses, y abre la puerta para confundir a los consumidores, los cuales recibirán un mensaje positivo sobre productos que no son saludables.</p>
<p>Sello positivo</p>	<p>La Universidad de Carolina del Norte, OPS, Carolina Peña Álvarez, FIAN Colombia, ACEMI, RED PAPAZ, ACTA, Global Center for Legal Innovation, Mercedes Mora, Vytal Strategies, Col Ent Perú, la Sociedad Colombiana de Pediatría, Team Foods S.A., los Estados Unidos Mexicanos, Health Caribe, CISPAN Argentina y la República Oriental del Uruguay recomendaron al MINSALUD eliminar el sello positivo, comoquiera que no hay evidencia libre de conflictos de intereses que demuestre la utilidad de ese sello.</p>	<p>Zorba Lácteos, la Cámara Industrial de Bebidas de la ANDI, Productos Naturales de la Sabana S.A.S., Súper Alimentos S.A.S., Analdex, la Cámara Industrial de Alimentos de la ANDI, y Colanta recomendaron mantener el sello positivo.</p> <p>Así mismo, Zorba Lácteos, la Cámara Industrial de Bebidas de la ANDI, y Colanta solicitaron cambios en la figura y colores del sello positivo, para hacerlo más visible</p>	<p>El MINSALUD no sólo decidió mantener el sello positivo en el Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021. Esto, a pesar de que las organizaciones de sociedad civil, organizaciones internacionales y la academia mostraron que la evidencia muestra que este sello es confuso para los consumidores. El MINSALUD no ofreció ninguna justificación para mantener estos sellos.</p> <p>Adicionalmente, el MINSALUD accedió a las solicitudes de la industria al cambiar la forma del sello positivo, para hacer lo más visible.</p>
<p>Puntos de corte</p>	<p>Educar Consumidores comentó que el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020 permite que el contenido real de nutrientes sea mínimo 90% de los declarado, y en el caso de nutrientes críticos (grasas saturadas, azúcares, sodio) se permite hasta un máximo del 10%</p>	<p>La ANDI comentó que los puntos de corte debían ampliarse. En el Caso de los nutrientes, que el producto contenga mínimo el 80% de lo declarado. Por otro lado, en el caso de nutrientes críticos (grasas saturadas, azúcares, sodio), que se permita</p>	<p>El MINSALUD accedió sin ninguna explicación a la solicitud de la ANDI. De esta forma, el Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021 permite que los productos comestibles ultraprocesados contengan al menos el 80% de los nutrientes de</p>

Tema	Comentarios de Academia, organizaciones internacionales y Sociedad Civil, al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020	Comentarios de la industria, al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020	Resultado y observaciones
	por encima de lo declarado. Sin embargo, sugiere que el MINSALUD simplemente establezca un máximo que no se pueda superar.	que el su contenido supere en un 20% lo declarado en la tabla nutricional del producto.	que declaran, y permiten que se supere hasta en un 20% el contenido de los nutrientes críticos. Esto es una reducción en el estándar de protección, comoquiera que, en el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020, el mínimo de un nutriente era al menos el 90%, y los nutrientes críticos podían superar los declarado sólo en un 10%.
Tiempo de implementación	RED PAPAZ , Educar Consumidores y Compensar solicitaron que se acortara el tiempo de implementación de la Resolución incluido originalmente en el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020 de dieciocho (18) meses.	La ANDA, Abbott y Fenavi solicitaron extender el plazo de implementación de la Resolución incluido originalmente en el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020 de dieciocho (18) meses.	Para el Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021, el MINSALUD mantuvo, sin ninguna explicación, el tiempo de implementación de dieciocho (18) meses originalmente contenidos en el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020. Lo anterior, aun cuando en la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020 y en el Proyecto de Resolución del 25 de noviembre de 2020 se acortó el tiempo de implementación de los sellos frontales de advertencia a seis (6) meses.
Edulcorantes	Educar Consumidores, la profesora Mercedes Mora y FIAN Colombia sugieren que la Resolución incluya una etiqueta de advertencia cuando el producto comestible ultraprocesado contenga edulcorantes. Así mismo, Educar Consumidores sugirió que la declaración de contenido de edulcorantes no fuera opcional sino obligatoria. Lo anterior, comoquiera	ANDI, INGREDION COLOMBIA S.A., CT-N055 Productos Alimentarios, Asoleche y Unilever sugieren eliminar cualquier referencia a edulcorantes en la Resolución.	El MINSALUD adoptó sin ninguna explicación a los comentarios de la industria y eliminó las referencias a los edulcorantes que se encontraban en el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020. De esta forma, el MINSALUD reduce el estándar de protección de la Resolución del 27 de julio de 2020, debido

Tema	Comentarios de Academia, organizaciones internacionales y Sociedad Civil, al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020	Comentarios de la industria, al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020	Resultado y observaciones
	que hay evidencia científica que demuestra que algunos tipos de edulcorantes tienen efectos nocivos en la salud.		a que el Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021 excluye el etiquetado de advertencia para los edulcorantes, y la obligación de los productores de declarar su contenido. Esto, a pesar de que existe evidencia científica que demuestra que algunos edulcorantes son nocivos.

40. La anterior tabla demuestra cómo en los siete puntos considerados críticos por **RED PAPA** en la protección de los derechos humanos a la información y la salubridad, el **MINSALUD** optó por ajustar el Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021 de acuerdo con las solicitudes de la industria, sin explicar por qué no se aceptaron los comentarios de las organizaciones internacionales, de la sociedad civil y la academia. El resultado del Proyecto de Resolución con los ajustes es una regulación con un menor estándar de protección de los derechos.

41. De acuerdo con la evidencia científica libre de conflicto de intereses, los sellos de advertencia de forma circular son menos efectivos que los sellos octagonales para advertir cuando un producto tiene exceso de un ingrediente crítico. Esto se explica debido a que los polígonos han sido usados tradicionalmente en las señalizaciones viales para llamar la atención o comunicar peligro.¹⁸ Por el contrario, los círculos están asociados con ideas de calidad. En palabras del **MINSALUD**: «entendimos que el círculo se asocia a temas de calidad, a temas de bueno. Hay que revisarlo».¹⁹ Por lo que no tiene sentido, que después de haber cambiado la figura del sello, regresen nuevamente al círculo sabiendo que es menos efectivo, y que se asocia a una idea de calidad.

42. De igual forma preocupa, no sólo que se mantenga el sello positivo para ciertos productos, sino que **MINSALUD** haya accedido a cambiar la forma del sello por solicitud de la industria, sin que este sector hubiera aportado ninguna evidencia sobre por qué un sello es mejor que otro. Esto, en contraposición a la negativa de cambiar la forma del sello de advertencia, a pesar de que la sociedad civil, la academia y las organizaciones internacionales han aportado evidencia en Colombia sobre las figuras más efectivas.

¹⁸ Universidad de Carolina del Norte, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Nacional de Colombia. Designing an Effective Front-of-Package Warning Label for Food and Drinks High in Added Sugar, Sodium, or Saturated Fat in Colombia: An Online Experiment. 2020

¹⁹ Grabación de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020. Minuto: 42:45

43. Así mismo, el **MINSALUD** accedió a otras propuestas de la industria que carecen de evidencia, como modificar los puntos de corte para que la industria sólo deba cumplir con el ochenta por ciento (80%) del contenido de los nutrientes declarados, y pueda superar en un veinte por ciento (20%) la cantidad de los ingredientes críticos declarados. Esto reduce significativamente la efectividad de la Resolución, comoquiera que la industria puede hacer pasar por saludables, productos comestibles que efectivamente tienen un exceso en ingredientes críticos.

44. Lo mismo frente a la posibilidad de incluir declaraciones nutricionales y de propiedades en salud en productos que tienen sellos negativos de advertencia. Este ajuste tampoco contraría la evidencia científica, y genera auténtica confusión en el consumidor. Lo anterior porque el sello negativo indica que el producto tiene un exceso en un ingrediente crítico, pero el mismo empaquetado incluye otros mensajes positivos, lo que confunde al consumidor, o hace que opere una falsa compensación en la que el consumidor cree que no es un producto tan malo por las declaraciones en salud, lo que rompe completamente con el propósito de la regulación de disuadir el consumo de productos que están relacionados con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles.

45. En cuanto a los edulcorantes, el Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021 eliminó toda referencia a los mismos. No sólo no estableció un sello para advertir cuándo un producto contiene edulcorantes, sino que eliminó la declaración de los edulcorantes como solicitó la industria en sus comentarios. Esto también se traduce en un retroceso de protección comoquiera que el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020 por lo menos incluía una disposición sobre la declaración de edulcorantes. Lo anterior es aún más gravoso si se tiene en cuenta que la evidencia científica ha arrojado que algunos tipos de edulcorantes son nocivos para la salud, de manera que los consumidores deben tener el derecho a conocer si los productos que consumen contienen estas sustancias o no, y decidir si adquirirlos o no.

46. Es importante tener en cuenta que el artículo 78 de la Constitución Política consagra el derecho de los usuarios y de las organizaciones de consumidores a participar en la adopción de reglamentaciones sobre la información que deben brindar los bienes y servicios que se ofrecen al público. Este artículo reconoce una participación privilegiada para las organizaciones que representan los derechos y los intereses de los consumidores, por lo que la participación de la sociedad civil no puede limitarse simplemente a la recepción de comentarios. En el presente caso, **MINSALUD** no ha atendido las observaciones de la academia y de la sociedad civil que buscan salvaguardar los derechos de las personas. Con ello se ha desatendido lo establecido en la citada disposición constitucional. Pero adicionalmente, resulta inexplicable que mientras no se atendieron las observaciones de la sociedad civil y la academia sí se hayan aceptado solicitudes de la industria en relación con los puntos anteriormente expuestos lo que ha llevado a reducir aún más el estándar de protección de la norma. Todo lo anterior contraría la participación privilegiada que el artículo 78 de la Constitución Política reconoce a los consumidores y la sociedad civil.

47. De otra parte, el artículo 2.2.1.7.5.5 del Decreto 1595 de 2015 estableció que en el marco de las consultas públicas y de los proyectos de regulación las entidades deben fomentar la participación de los interesados en una regulación y *«definir las especificaciones de las herramientas de consulta pública a utilizar y la forma en la cual*

se realizará la respectiva retroalimentación a las partes participantes» (Subraya fuera del texto original). A partir de lo anterior, el **MINSALUD** está obligado a realizar una retroalimentación sobre los comentarios que recibió de los participantes. Sin embargo, en contravía de esta norma, el **MINSALUD** ajustó los anteriores puntos del proyecto de resolución del 27 de julio de 2020 con base en los comentarios de la industria, sin explicar la razón por la cual aceptó esas recomendaciones, ni brindar la evidencia científica libre de conflictos de intereses que sostendría esa decisión. Este procedimiento irregular afecta la integridad del proceso de regulación, compromete la moralidad administrativa y amenaza la garantía de los derechos de los consumidores que se deben proteger, en especial de los derechos de **NNA**.

D.2. LA REGLAMENTACIÓN DEL ETIQUETADO FRONTAL DEBE LOGRAR LA MEJOR PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS A LA INFORMACIÓN Y A LA SALUD DE ACUERDO CON LA EVIDENCIA CIENTÍFICA DISPONIBLE LIBRE DE CONFLICTOS DE INTERESES

48. El etiquetado frontal de advertencia es una medida de protección de derechos humanos, por lo que su adopción no debe supeditarse a los intereses de la industria de productos comestibles ultraprocesados. Por el contrario, como lo advirtió el Relator Especial para el derecho a la salud, Dainius Pūras, las normas internacionales de derechos humanos promueven la elaboración de políticas públicas racionales y rigurosas. Por lo tanto, los Estados deben utilizar el conocimiento científico disponible libre de conflictos de interés para formular las políticas públicas. Así mismo, el Relator Especial indicó que las decisiones sobre la adopción del etiquetado frontal de advertencia deben orientarse al cumplimiento de los objetivos de salud pública que se buscan alcanzar, y para ello deben basarse en la mejor evidencia científica disponible sin conflictos de interés.

49. En el Auto del 12 de enero de 2021 expedido por este Tribunal, se reconoció que la adopción de un etiquetado frontal de advertencia podía derivarse de las obligaciones internacionales contraídas por Colombia, en el marco de tratados multilaterales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Aunque es cierto que los diferentes instrumentos internacionales no especifican la forma que debe tener el etiquetado, también es cierto que existen lineamientos sobre los mínimos que el etiquetado debe cumplir, derivados de las mejores prácticas de formular políticas de protección de derechos de acuerdo con la mejor evidencia científica disponible sin conflictos de interés. Por esta razón, es inadmisibles que **MINSALUD** pretenda expedir una Resolución como la publicada el 16 de febrero de 2021, que reduce significativamente el estándar de protección de los derechos humanos a la información y a la salubridad en comparación con el proyecto del 27 de julio de 2020, sin que haya ningún sustento científico libre de conflictos de interés para estos cambios.

50. Lo que la mejor evidencia científica disponible sobre el tema ha revelado que los sellos frontales de advertencia son más efectivos cuando estos tienen una figura que semióticamente comunica el mensaje de «peligro», como el caso de los octágonos, cuyo uso como señal de tráfico comunica «Pare» o una advertencia. Adicionalmente existe evidencia científica que respalda la figura más efectiva, como el estudio realizado por la Universidad de Carolina del Norte junto con la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad Nacional, que concluyeron que el octágono es la figura más efectiva para

prevenir el consumo de los productos ultraprocesados.²⁰ Así mismo, en la declaración del Relator Especial, en el pie de página número 4, se citaron varios estudios hechos al sistema de etiquetado frontal de advertencia de Chile, que demuestran su efectividad para reducir el consumo de los productos con exceso de ingredientes críticos.²¹ Por otro lado, como ya se ha indicado, el propio **MINSALUD** expresó que sabe que los círculos comunican un mensaje de «aprobación» o «bueno». Por este motivo, no se encuentra razón alguna para que **MINSALUD** insista en adoptar esta figura, más cuando esta cartera accedió a su modificación como quedó plasmado en el Proyecto de Resolución del 25 de noviembre de 2020, y en su intervención en la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020.

51. De igual manera, ajustes como la modificación de los puntos de corte, y la eliminación del deber de declarar el contenido de edulcorantes, así como la negativa a incluir un sello frontal de advertencia sobre los edulcorantes, son medidas que tampoco encuentran sustento en evidencia científica libre de conflictos de interés. Estas modificaciones corresponden a peticiones hechas por la industria de comestibles ultraprocesados, y tienen el efecto de ocultar información a los consumidores, lo cual es contrario al objetivo de la medida de proteger el derecho humano a la información. En ese orden de ideas, la posibilidad de incluir declaraciones nutricionales y en salud en productos con sellos de advertencia, y el sello positivo, tampoco se apoya en evidencia. Estos ajustes dificultan la comunicación de información comprensible, precisa e idónea, y confunden al consumidor, el cual no puede tomar con facilidad una decisión que le permita proteger su salud.

52. Por lo anterior, es importante recalcar lo establecido en la declaración del Relator Especial, sobre el interés de la industria de productos ultraprocesados de intervenir en el proceso de creación de una regulación efectiva, y la obligación de los Estados de que sus decisiones sobre el etiquetado frontal de advertencia respondan a los objetivos de salud pública que se pretende proteger, al igual que a la evidencia científica libre de conflictos de interés. De esta manera, resulta indispensable que el Tribunal decrete las medidas cautelares que se solicitan en este escrito, con el objetivo de prevenir que se expida una Resolución que reduce el estándar de protección en comparación con anteriores proyectos de Resolución presentados, y que incluye ajustes que benefician los intereses de la industria en detrimento de los derechos de los consumidores a la información y a la salubridad, sin que estos ajustes cuenten con un respaldo científico alguno.

IV. PRUEBAS

²⁰ Universidad de Carolina del Norte, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Nacional de Colombia. Designing an Effective Front-of-Package Warning Label for Food and Drinks High in Added Sugar, Sodium, or Saturated Fat in Colombia: An Online Experiment. 2020

²¹ Ministro de Salud de Chile. Informe de Evaluación de la Implementación de la Ley 20.606. Chile (2019); Ares G, Varela F, Machín L, Antúnez L, Giménez A, Curutchet MR, Aschemann-Witzel J. Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making. *Food Qual Prefer* 2018; 68:215-25; Taillie LS, Hall MG, Popkin BM, Ng SW, Murukutla N. Experimental Studies of Front-of-Package Nutrient Warning Labels on Sugar-Sweetened Beverages and UltraProcessed Foods: A Scoping Review. *Nutrients* 2020; 12(2):569; Acton RB, Jones AC, Kirkpatrick SI, Roberto CA, Hammond D. Taxes and front-of-package labels improve the healthiness of beverage and snack purchases: a randomized experimental marketplace. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 2019; 16:46.

En apoyo a la presente solicitud de medidas cautelares, **RED PAPA** solicita se tengan como pruebas las citadas en el presente documento, las aportadas junto con la Demanda en particular los conceptos científicos relativos al daño que causan a la salud el consumo habitual de los alimentos ultraprocesados y altos en azúcar; el Concepto emitido por Dejusticia a solicitud del Tribunal; y se adjuntan los siguientes documentos:

1. Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020 «Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano.».

2. Proyecto de Resolución del 25 de noviembre de 2020 «Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para consumo humano.».

3. Proyecto de Resolución enviada a consulta internacional el 16 de febrero de 2021 «Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para consumo humano.».

4. Petición presentada por **RED PAPA** el 11 de septiembre de 2020, en la que solicitó al **MINSALUD** información sobre trámite de expedición del reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los productos envasados para consumo humano.

5. Respuesta del **MINSALUD** a la petición presentada por **RED PAPA** con fecha de 25 de septiembre de 2020.

6. Derecho de petición sobre el proceso de consulta pública de la Resolución «Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano del 25 de noviembre de 2020.» presentado por FIAN y Dejusticia del 1 de diciembre de 2020.

7. Respuesta del **MINSALUD** al derecho de petición de FIAN y Dejusticia con fecha del 22 de diciembre de 2020.

8. Comentarios al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020.

9. Grabación de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020.

10. Copia del *«Pacto por el crecimiento del sector de alimentos procesados, Estrategia sectorial para la generación de nuevas fuentes de crecimiento»*.

11. Carta de Bruce MacMaster, Presidente de la ANDI dirigida al Secretario General de Presidencia, del 11 de septiembre de 2017.

12. Carta de la Vicepresidencia de Asuntos Jurídicos de la ANDI dirigida a la Cámara de Representantes, 18 de septiembre de 2017.

13. Carta de la ANDI dirigida a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes del 10 de junio de 2020.

Del Honorable Magistrado, atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Carolina Piñeros Ospina', written in a cursive style.

CAROLINA PIÑEROS OSPINA
C.C. 39.694.233 de Bogotá D.C.
Representante Legal
RED PAPAZ