

Bogotá D.C., 10 de marzo de 2020

Señor Juez

**GABRIEL RICARDO GUEVARA CARRILLO**

Juzgado 13 Civil del Circuito de Bogotá D.C.

E. S. D.

**Ref.:** Expediente No. 110013103013 2019 00497 00, correspondiente a la acción popular interpuesta por Roberto Ramírez Ocampo en contra de Gloria Colombia S.A.S., Compañía Lechera de El Mortiño S.A.S., Lácteos La Esmeralda S.A.S., Productos Alimenticios El Recreo S.A.S., Alimentos del Valle S.A., Doña Leche Alimentos S.A., Parmalat Colombia Ltda., Productos Lácteos Colfrance CPS en Reorganización, y Laktoland S.A.S.

Yo, Carolina Piñeros Ospina, mayor de edad, 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, por el presente escrito intervengo en la acción popular interpuesta por el señor Roberto Ramírez Ocampo (el “Accionante”) en contra de Gloria Colombia S.A.S., Compañía Lechera de El Mortiño S.A.S., Lácteos La Esmeralda S.A.S., Productos Alimenticios El Recreo S.A.S., Alimentos del Valle S.A., Doña Leche Alimentos S.A., Parmalat Colombia Ltda., Productos Lácteos Colfrance CPS en Reorganización, y Laktoland S.A.S. (las “Accionadas”) por violar lo dispuesto en el numeral 2 del artículo, en el numeral 1.3. del artículo 3, y en el artículo 23 de la Ley 1480 de 2011, en el Decreto 616 de 2006, en la Resolución 2997 de 2007, así como en los artículos 7, 8, 10, 17, 24, 27, 34 de la Ley 1098 de 2006. Para Red PaPaz resulta indispensable que los productos que se ofrecen en el mercado como “leche” correspondan específicamente a lo que establece el Decreto 616 de 2006. En consecuencia, el incumplimiento de las prohibiciones sanitarias sobre lo que puede agregarse a la leche, constituye no solo una transgresión de los derechos de los consumidores, sino también de la salud como componente del derecho colectivo a la salubridad pública.

La conducta de las Accionadas consistente en agregar lactosueros a la leche para aumentar el volumen del producto que ofrecen en el mercado con la denominación de “leche” conduce al engaño de los consumidores que no saben

en realidad qué producto están adquiriendo. Adicionalmente, afecta su derecho a la salud, comoquiera que la leche es un producto de primera necesidad, que forma parte de la canasta básica familiar y que reúne una serie de calidades nutricionales que la recomiendan dentro de una dieta balanceada. Así mismo, afecta de manera especial a niñas, niños y adolescentes ("NNA") que son el grupo etario que consume en mayor cantidad leche. Por este motivo, la venta de un producto alterado debe ser erradicada, con el propósito de evitar que se prolongue esta violación inadmisible de los derechos colectivos de los consumidores, que tiene además un impacto ostensible sobre la salubridad pública.

Con el fin de sustentar los puntos anteriormente referidos, he dividido el presente escrito en dos partes. En la primera, presento las razones por las cuales la conducta desplegada por las Accionadas viola el derecho colectivo de los consumidores. Luego, en la segunda refiero los motivos por los cuales esta conducta viola el derecho a la salud como componente de la salubridad pública, y en consecuencia demanda que se adopten las medidas cautelares solicitadas por el Accionante, así como las pretensiones elevadas.

### **Fundamentos de derecho**

A continuación, se referirán las razones por las cuales la conducta que se imputa a las Accionadas y que se encuentra probada en los elementos materiales probatorios allegados por el Accionante a este Despacho, viola además de las disposiciones sanitarias relacionadas con el expendio de leche, los derechos de los consumidores y la salubridad pública.

#### **A. Violación del derecho colectivo de los consumidores**

1. 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".

2. 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>1</sup>

3. 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*

<sup>1</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

*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>2</sup>*

4. 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>3</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>4</sup>

5. En el presente caso, se observan pruebas de laboratorio idóneas que indican que los productos elaborados por las Accionadas y comercializados como “leche” contienen en realidad volúmenes variables de lactosueros que son utilizados para rendir el producto. De acuerdo con lo establecido en el artículo 14 del Decreto 616 de 2006, está prohibida la adición lactosueros a la leche en todas las etapas de la cadena productiva. Lo anterior teniendo en cuenta que la leche es considerada un alimento de mayor riesgo en salud pública.

6. De esta manera, la conducta de las Accionadas además de violar las disposiciones sanitarias aplicables, conlleva una violación del derecho colectivo de los consumidores. En efecto, los consumidores están adquiriendo productos que se ofrecen como “leche” sin que puedan advertir que contienen lactosueros que no solo afectan el contenido nutricional del producto, sino que también suponen un riesgo para la salud. Esta irregularidad resulta imperceptible para no solo para los consumidores, sino incluso para la autoridad sanitaria. Salvo que se realicen las pruebas de laboratorio que ha practicado la Accionada, la alteración de estos productos no se puede detectar. Lo anterior afecta de manera grave el derecho a la información de los consumidores, y de manera particular de NNA que, dicho sea de paso, son los mayores consumidores de leche en Colombia.

7. Debido al creciente porcentaje de participación que detentan las Accionadas en el mercado colombiano, la problemática que se analiza constituye un problema mayor de salud pública que debe ser solucionado de

<sup>2</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.

<sup>3</sup> Ver numeral 7 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011

<sup>4</sup> Ver numeral 1.3 del artículo 3 de la Ley 1480 de 2011

manera pronta y efectiva por la jurisdicción permanente del Estado. En efecto, millones de NNA, y adultos están adquiriendo cada día los productos identificados como “leche” cuando en realidad contienen cantidades variables de lactosueros.

8. La leche es un producto de primera necesidad que además forma parte de la canasta familiar. Además de formar parte de una dieta balanceada y saludable, la leche es un producto con importantes cualidades nutritivas cuyo consumo es recomendado en especial a NNA. De acuerdo con lo establecido en las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (“GABAS”) elaboradas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la leche es un producto que se recomienda consumir diariamente y que resulta esencial para favorecer la salud de los músculos, huesos y dientes.<sup>5</sup> Por este motivo, resulta tan reprochable que las Accionadas se aprovechen de su posición negocial y ofrezcan un producto que dista de ser lo que la norma sanitaria denomina “leche”.

9. 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 la leche que se ofrece en el mercado. Para este efecto, es necesario que el Juzgado conceda las medidas cautelares que son indispensables para que los consumidores no sigan siendo engañados con relación a los productos ofrecidos por las Accionadas.

## **B. Violación del derecho a la salubridad pública**

10. 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.

11. 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>6</sup>

12. 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,

<sup>5</sup> Ver Guías Alimentarias Basadas en Alimentos Pág. 112 Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/guias-alimentarias-basadas-en-alimentos.pdf>

<sup>6</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.

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>7</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 establecer una protección específica que resulte necesaria para el goce del derecho a la salubridad pública.

**13.** 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>8</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.

**14.** 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>9</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.

**15.** El derecho a la salud se encuentra consagrado en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), al igual 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>10</sup>

**16.** 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*

<sup>7</sup>Op. Cit. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera (2014).

<sup>8</sup> Corte Constitucional – T-579 de 2015

<sup>9</sup> Op. Cit. Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. (2014)

<sup>10</sup> Ley Estatutaria 1751 de 2015 *«Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones»*.

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>11</sup>

17. 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.

18. En la presente controversia, resulta palpable que la adición de lactosueros genera riesgos a la salud y a la vida de los consumidores. Dichos riesgos están pasando desapercibidos como resultado de la conducta soterrada de las Accionadas. Por esta razón es imperativo que se corrija cuanto antes esta situación y se prevenga a las Accionadas así como a cualquier otro oferente que haya en el mercado a comercializar con el nombre de “leche” productos que adicionan lactosueros como se advierte de manera incontestable en el presente caso.

Como consecuencia de lo anterior, y con el ánimo de asegurar la debida protección de los derechos de NNA, solicitamos de manera respetuosa al Juzgado que adopte las medidas correspondientes para prohibir e impedir la comercialización de productos que se ofrecen como “leche”, pero que en realidad contienen lactosueros. Adicionalmente que le ordene al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) que adelante las funciones dentro del ámbito de su competencia para prevenir conductas análogas de las accionadas y de cualquier oferente que haya en el mercado colombiano.

Del Señor Juez, atentamente,



**CAROLINA PIÑEROS OSPINA**

Directora Ejecutiva

Red PaPaz



---

<sup>11</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).

