

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**SUBSECCIÓN “A”**

Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

**Magistrado Ponente: LUIS MANUEL LASSO LOZANO**

**Referencia:** Exp. N°. 25000234100020190106300

**Demandante:** CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES, RED PAPAZ

**Demandado:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS

**MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**  
**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

Agotados los trámites procesales, la Sala profiere sentencia de primera instancia en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, con el fin de resolver sobre la demanda instaurada por la Corporación Colombiana de Padres y Madres, Red Papaz, contra el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, la Autoridad Nacional de Televisión, Alpina Productos Alimenticios S.A. y Gaseosas Tobón S.A.

La parte actora solicitó el amparo de los siguientes derechos colectivos: i) a la moralidad administrativa, ii) a la salubridad pública y iii) los derechos de los consumidores y usuarios.

El Tribunal, mediante auto de 12 de diciembre de 2019, admitió la demanda y ordenó su notificación a las demandadas.

**1. La demanda**

En la demanda se formularon las siguientes pretensiones.

1. Declarar la violación del derecho colectivo a la salubridad pública de los consumidores, y en particular de los **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**, 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 ultra procesados que se ofrecen en el mercado.

2. Ordenar al **MINSALUD** que expida dentro del menor tiempo posible una reglamentación de etiquetado que guarde conformidad con las recomendaciones de la **OPS**, y que advierta de manera clara y comprensible cuando un producto ultra procesado es alto en azúcar, sodio, grasas saturadas.
3. Ordenar a **MINSALUD** que en la reglamentación que expida, obligue a los fabricantes de productos ultra procesados 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 ultra procesados a informar la presencia y cantidad de edulcorantes contenidos en sus productos.
5. Declarar que **POSTOBON** 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 normatividad acerca de los productos que ofrece.
7. Ordenar a **POSTOBON** que cese la difusión de la pauta publicitaria que se demanda, 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 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 de otras violaciones al debido proceso administrativo.
10. Ordenar a la **SIC** que asegure la protección de los derechos de **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES** mediante la garantía de un trámite prevalente en el que se respeten las garantías procesales y que permita la efectiva protección de sus derechos.
11. 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.
12. Declarar que la **CRC** ha violado el derecho colectivo a la moralidad administrativa como consecuencia de la inobservancia del trámite prevalente.
13. Ordenar a la **CRC** que asegure la protección de los derechos de **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES** mediante la garantía de un trámite prevalente en el que se respeten las garantías procesales y que permita la efectiva protección de sus derechos.

14. 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.
15. Declarar que el **INVIMA** ha violado el derecho colectivo a la moralidad administrativa como consecuencia de la inobservancia del trámite prevalente.
16. Ordenar al **INVIMA** que asegure la protección de los derechos de **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES** mediante garantía de un trámite en el que se respeten las garantías procesales y que permita la efectiva protección de sus derechos.
17. 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.
18. 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 de alimentos procesados”.

Los hechos en que se fundamentan las pretensiones de la demanda, se indicarán, más adelante, al momento de referir el análisis de los derechos colectivos en relación con cada una de las cuestiones planteadas por la actora popular.

## **2. Contestación de la demanda**

Por conducto de sus apoderados judiciales, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Comisión Nacional de Regulación de Comunicaciones, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, la sociedad Alpina Productos Alimenticios S.A. y la sociedad Gaseosas Posadas Tobón S.A., allegaron escritos de contestación de la demanda, en el sentido de oponerse a la prosperidad de las pretensiones.

La Autoridad Nacional de Televisión, no allegó contestación de la demanda.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, lo hizo de forma extemporánea, por lo que en auto del 9 de octubre de 2020, se tuvo por no contestada la demanda. Tal decisión fue objeto de recurso de reposición, resuelto de manera desfavorable en audiencia del 20 de octubre de 2020.

Inconforme con la decisión anterior, la apoderada del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República propuso incidente de nulidad,

que se resolvió de manera desfavorable. Contra dicha decisión, se interpuso recurso de apelación el cual fue rechazado y, posteriormente, se interpuso recurso de reposición y en subsidio queja.

Actualmente, dicho recurso se encuentra en el H. Consejo de Estado para su estudio.

Por auto del 31 de agosto de 2020, se aceptó la coadyuvancia de Fian Colombia, organización no gubernamental que trabaja por la garantía del derecho humano a la alimentación y a la salud; y mediante providencia del 9 de octubre de 2020, se hizo lo propio con respecto al Senador de la República Juan Luis Castro Córdoba.

En la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento, celebrada el 20 de octubre de 2020, se aceptó la coadyuvancia del señor Henry Zárate Cortés, Procurador 61 Judicial II de Familia.

En la continuación de la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento, que se llevó a cabo el 19 de noviembre de 2020, se reconoció como coadyuvante a la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

Finalmente, por auto del 21 de abril de 2021, se reconoció la coadyuvancia de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, ANDI.

## **2.1 Ministerio de Salud y Protección Social**

Mediante apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones en los siguientes términos (Fls. 137 a 151).

El Ministerio de Salud y Protección Social ha venido adelantando el proceso normativo respectivo, así como campañas tendientes a concientizar a la sociedad en general sobre la necesidad de adquirir hábitos saludables en cuanto a la alimentación, a un buen consumo de frutas y verduras y a la realización de actividad física.

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, dicho Ministerio es un organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público, cuyas funciones son *“formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública y promoción social en salud”*.

Frente al proceso normativo que se pretende, el Ministerio de Salud y Protección Social ha identificado las problemáticas enunciadas en cuanto a la información nutricional de los alimentos, por tal razón se ha priorizado el proceso regulatorio, dando claridad que el mismo debe dar cumplimiento al Decreto 1595 de 2015.

Dicha norma exige para la expedición de cualquier reglamento técnico, la formulación y desarrollo del Análisis de Impacto Normativo, que implica agotar 8 etapas y tiene como fin analizar el impacto de una posible intervención y definir si esta alternativa es la regulación. La evaluación de tal alternativa está sujeta a la que genere mayores beneficios para el país con menor costo.

En relación con el tema del etiquetado, el Análisis de Impacto Normativo se inició en enero de 2019 y ha avanzado en lo siguiente.

1. Definición del problema adelantado del 15 de febrero al 6 de marzo de 2019.
2. Análisis de los 223 comentarios recibidos en esta consulta pública.
3. Definición de objetivos y alternativas.
4. Avance en la evaluación de impacto de tales alternativas.

Para la fecha en la que se contestó la demanda, el Ministerio de Salud y Protección Social no había terminado el proceso de evaluación económica.

## **2.2 Superintendencia de Industria y Comercio**

Mediante apoderado, contestó la demanda solicitando que se nieguen las pretensiones, en los siguientes términos (Fls. 334 a 353).

En relación con la investigación No. 17-424418 contra Gaseosas Posada Tobón S.A., mediante Resolución No. 19022 del 31 de mayo de 2019 se dio inicio a la investigación administrativa, en la que se formularon los siguientes cargos.

- i) Presunta vulneración de los numerales 1.1 y 1.3 del artículo 3 y a los artículos 6,23,29 y 30 de la Ley 1480 de 2011, en concordancia con los numerales 2.1.1, 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.2.2 y 2.1.2.6, del Capítulo Segundo del Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio. Dicho cargo tuvo como fundamento la falta de comprobación y/ o inducción al engaño de afirmaciones anunciadas en la publicidad del producto “*HIT*”.
- ii) Posible violación a los artículos 2.2.2.33.3 y 2.2.2.33.4 numerales 1 y 2.2. del Decreto 1474 de 2015. Dicho cargo se basó en el hecho de que algunas piezas publicitarias son protagonizadas por niños, niñas y/o adolescentes y buscan influir en sus decisiones de consumo con respecto a una bebida refrescante en los diversos escenarios donde ellos se mueven; por lo tanto, se pretende verificar el cumplimiento de las normas específicas de protección a dichos sujetos.
- iii) Aparente inobservancia de las órdenes impartidas por la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor. Esta imputación se fundamentó en la omisión de la investigada consistente en no aportar todos los documentos que se le requirieron en la etapa de averiguación preliminar.

Mediante Resolución No. 51018 del 30 de septiembre de 2019, la Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor, ordenó la apertura del periodo probatorio, incorporó y otorgó valor probatorio a las pruebas documentales recaudadas durante la etapa de averiguación preliminar y las aportadas por la investigada junto con su escrito de descargos.

El 21 de enero de 2020, se expidió la Resolución No. 994 “por la cual se ordena el cierre del periodo probatorio y se corre traslado para alegar de conclusión.”.

Al momento de la contestación de la demanda, el proceso se encontraba en términos para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión.

En lo que respecta a la queja interpuesta en contra de Alpina Productos Alimenticios S.A., radicada bajo el No. 17-424361, se han realizado algunas actuaciones preliminares.

Una vez conocidas las quejas formuladas en contra de Alpina Productos Alimenticios S.A. y Gaseosas Posada Tobón S.A., se procedió a adelantar las actuaciones correspondientes, siguiendo los lineamientos del artículo 47 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La actuación de la Superintendencia de Industria y Comercio se ha ajustado a derecho y no ha vulnerado ninguno de los derechos colectivos que menciona la demanda en sus pretensiones.

### **2.3 Comisión de Regulación de Comunicaciones, CRC**

Presentó contestación de la demanda, mediante escrito radicado el 30 de enero de 2020 en el sentido de oponerse a las pretensiones, en los siguientes términos (Fls.204 a 210).

Los procedimientos administrativos sancionatorios iniciados por la ANTV han seguido las exigencias legales en aras de garantizar (i) el derecho fundamental al debido proceso de los investigados; (ii) los principios de celeridad, economía y eficacia aplicables a las actuaciones administrativas y (iii) el carácter prevalente de los procedimientos que buscan la protección de los niños, niñas y adolescentes.

Con ocasión de la Ley 1978 de 2019, la CRC asumió las investigaciones relacionadas con la violación a las disposiciones relativas a contenidos audiovisuales que antes le correspondían a la ANTV; sin embargo, la dependencia que las asumirá aún no ha sido integrada.

Aún en el caso de que se advierta una demora injustificada en los trámites de los procedimientos administrativos sancionatorios a cargo de la CRC, ello no implica una violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, porque tal derecho tiene un alcance sustancialmente diferente al alegado en la demanda.

Propuso dos excepciones: i) improcedencia del medio de control de los derechos colectivos para ordenar a la CRC que adelante una investigación administrativa y para definir en algún sentido una investigación administrativa en curso; y ii) inexistencia de vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, dado que los procedimientos administrativos sancionatorios se han llevado conforme a los ordenado por la normatividad aplicable.

#### **2.4 Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima**

Contestó la demanda mediante escrito radicado el 30 de enero de 2020, en los siguientes términos, en el sentido de oponerse a las pretensiones.

El INVIMA llevó a cabo una diligencia de inspección, vigilancia y control ejecutada el 14 de septiembre de 2018 en las instalaciones de Gaseosas Posada Tobón S.A. en la ciudad de Medellín

El resultado fue la imposición de una medida sanitaria consistente en la suspensión total de los servicios de publicidad en la web, radio y televisión del producto *HIT*, por cuanto su lenguaje no verbal, imágenes y audios usados en el video no cumple con los estándares establecidos en el artículo 272 de la Ley 9 de 1979.

De otro lado, mediante comunicación No. 4300-6006-19, radicado de salida 20192042756, dio respuesta a la parte actora en el sentido de que el INVIMA no ha procedido con proceso sancionatorio alguno hasta tanto la Dirección de Operaciones Sanitarias realice vista de inspección, vigilancia y control a Alpina Productos Alimenticios S.A. y, con base en los hallazgos, resuelva lo que corresponde.

#### **2.5 Alpina Productos Alimenticios S.A., Alpina**

Presentó escrito de contestación de la demanda el 30 de enero de 2020, solicitando que se nieguen las pretensiones, bajo las siguientes consideraciones.

La columna vertebral de la demanda es refiere a una ausencia de regulación y de política pública que no puede ser resuelta por Alpina y tampoco suplida por la Rama Judicial.

Sin sustento, se acusa a Alpina de brindar información falsa y engañosa por cumplir los estándares de información y publicidad existentes, pues la misma accionante reconoce, como lo indican las pretensiones transcritas y otros apartes reiterativos de la acción, que lo que hay es un déficit regulatorio que ella quiere remediar.

En desarrollo del principio de separación de poderes corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y se plantea que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley.

Es por ello, que corresponde al legislativo imponer reglas o crear mandatos de carácter general como el que desea Red Papaz, que obliguen, permitan o prohíban la realización de la conducta. Así, siendo el objetivo principal de Red Papaz la fijación de restricciones, esta tiene que someterse a reserva de ley, y tratándose de derechos fundamentales someterse a leyes estatutarias.

Los cargos que Red Papaz imputa en la acción popular son hechos superados, toda vez que la información o publicidad de las campañas de marca *Fuper* y la de puré de manzana, mango y espinaca bajo la marca de *Alpina Baby* ya no existe en el mercado desde hace más de dos (2) años.

La publicidad de ambos productos no engañó a los menores ni violó ninguna norma sobre publicidad, información o engaño como infundadamente lo señala la accionante; por el contrario, tal información es acorde con las normas del etiquetado y de consumidor vigentes.

La presente acción popular es improcedente porque no hay evidencias arrimadas por la parte actora que permita sustentar las siguientes situaciones i)

que no hay legislación actual en materia de etiquetado y rotulado, ii) que existiendo la norma no se aplica por quienes tienen dicho deber, iii) que, aplicándola, la misma causa un efecto negativo, pues como se señaló las causas de las amenazas a la salud derivadas de la comida son múltiples y iv) en el caso de Alpina Productos Alimenticios S.A., la normativa está mal aplicada.

## **2.6 Gaseosas Poda Tobón S.A., Postobón**

Se opuso a las pretensiones de la demanda, por los siguientes motivos.

Las piezas publicitarias con respecto a las cuales la parte actora basa sus pretensiones se dejaron de emitir en los años 2015 y 2018, por lo tanto hay carencia actual de objeto.

Red Papaz presentó ante la Superintendencia de Industria y Comercio sendas quejas por la publicidad engañosa de productos *FRUPER* de Alpina y *HIT* de Postobón. No obstante, los fundamentos de la queja presentada por el producto *HIT* están soportados en mensajes que no trasmite la publicidad. El mensaje transmitido es que el jugo contiene fruta, no que es equivalente a la fruta.

En lo que tiene que ver con el Comercial HIT 2015 (20 segundos), precisó que la expresión “*lo mejor para la lonchera de tus hijos es jugo hit*”, no es una publicidad de tono excluyente, simplemente es una alabanza genérica y, por lo tanto, no es objetivamente apta para generar engaño en los consumidores.

La publicidad no hace referencia a la supremacía de una característica específica del producto, pues la frase cuestionada simplemente hace una ponderación valorativa genérica, de carácter exagerado, proveniente de la opinión de Gaseosas Posada Tobon S.A., y no una ventaja concreta del producto.

En lo referente a la expresión “*me hace más fuerte*”, el elemento objetivo que transmite el mensaje publicitario cuestionado es que el producto contiene componentes nutricionales, lo que corresponde a la realidad, como se desprende de los ingredientes del producto indicados en la etiqueta.

Con respecto al Comercial HIT 2018 (20 segundos), sostiene que el mismo estuvo al aire hasta el 22 de diciembre de 2018, en sentir de la accionante constituye publicidad engañosa por sugerir que es un alimento natural derivado de frutas reales.

Sin embargo, el mensaje que trasmite la publicidad cuestionada no es indicativo de que *HIT* sea un producto que en sí mismo pueda encontrarse en la naturaleza, pero sí uno de sus ingredientes, es decir, que el producto contiene fruta como materia prima en la elaboración del mismo, lo cual corresponde a la realidad.

### **3. Medidas cautelares**

La parte actora en el escrito de la demanda solicitó una medida cautelar, la cual fue negada en auto del 10 de febrero de 2020.

Posteriormente, mediante escritos del 24 de septiembre de 2020, 1 de octubre de 2020 y 14 de diciembre de 2020 y 19 de mayo de 2021 la parte actora solicitó nuevas medidas cautelares, las cuales fueron resueltas de manera desfavorable por el Despacho del Magistrado Sustanciador.

### **4. Audiencia de pacto de cumplimiento**

La audiencia especial de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 20 de octubre de 2020. La misma se suspendió, toda vez que las partes solicitaron el término de un mes para estudiar un posible acuerdo.

La continuación de la audiencia especial de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 19 de noviembre de 2020, la cual se declaró fallida, porque no se formuló proyecto de pacto de cumplimiento.

### **5. Alegatos de conclusión**

Mediante auto del 31 de mayo de 2021, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión, por el término de 5 días.

Revisado el expediente, se observan los escritos de alegatos de conclusión allegados por Gaseosas Posada Tobón S.A. (Fl.865), Ministerio de Salud y Protección Social (Fl.867), Superintendencia de Industria y Comercio (Fl.881), Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Fl.888); Alpina Productos Alimenticios S.A. (Fl.931), Comisión de Regulación de Comunicaciones (Fl.943), Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia (Fl.949), Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Fl. 961); Red Papaz (Fl.974) y Procurador 61 Judicial II de Familia (Fl.987).

#### Gaseosas Posada Tobón S.A.

Solicitó negar las pretensiones de la demanda, reiterando los argumentos expuestos en la contestación, relativos a la carencia actual de objeto por hecho superado.

Sostuvo que los comerciales a los que hace referencia la parte actora en la acción popular, dejaron de emitirse hace más de dos años.

#### Ministerio de Salud y Protección Social

A través de su apoderado, el Ministerio de Salud y Protección Social, presentó alegatos de conclusión, en los siguientes términos.

En primer lugar, se ratificó en su solicitud de negar las pretensiones de la demanda.

En segundo orden, hizo un recuento del proceso normativo desde el año 2016 a 2021, en materia de etiquetado nutricional y frontal.

Finalmente, realizó observaciones al estudio presentado por la parte actora denominado "*Diseño de un etiquetado frontal de advertencia eficaz en los paquetes de alimentos y bebidas de alto contenido de azúcar, sodio o grasas saturadas en Colombia: Un experimento en línea*".

Señaló que el mismo arrojó resultados relevantes que tienen que ver con el impacto del etiquetado en forma de círculo, en torno a la comprensión (92%), enseñar algo nuevo (75%) y gusto por la etiqueta (63%).

Adicionalmente, frente a la efectividad del mensaje acerca de la pregunta si identifican adecuadamente los productos, se observó un 89 % y disminuye la probabilidad de adquirir el producto con una puntuación de 2.01, muy similar al resultado del octágono 0.94.

En lo referente al resultado sobre la disuasión de consumo, el octágono tiene un porcentaje de 49% y el círculo del 21%; así mismo, señaló que los resultados pueden llevar un sesgo toda vez que el único etiquetado con una advertencia que tiene que ver con consumo es el octágono.

Por lo tanto, resulta lógico que se obtengan esos resultados cuando solo uno de estos etiquetados tiene la leyenda “evitar su alto consumo”, por ello, se recomienda evitar el sesgo de información si todos los etiquetados cuentan con la misma leyenda o no cuenten con ninguna.

Critica el reclutamiento de participantes a partir del Panel Web Offerwise, pues considera que pudo producirse un sesgo por la manera como se practicó la encuesta. Se llevó a cabo una simulación de compra, pero no se utilizaron productos reales.

Comenta que la investigación solo obtuvo la recopilación de respuestas por parte de un grupo de personas que están directamente relacionadas o activas en la plataforma, y no se evidencia en el estudio qué otros aspectos se tuvieron en cuenta, como por ejemplo si los participantes desconocían los objetivos del estudio, si la encuesta fue anónima, si hubo contacto con el investigador en cualquiera de los puntos de medición o procedimientos del estudio.

En relación con los incentivos ofrecidos durante el estudio a los participantes, se considera un aspecto de sumo cuidado y moderación, con el fin de evitar o perjudicar la veracidad del estudio.

Estima que participantes pueden recibir algún tipo de retribución justa por su tiempo, pero ese incentivo no puede ser la única motivación para que la población estudio participe dentro de la investigación. Así se controlaría, en gran medida, que algunos participantes no demuestren interés real durante las mediciones del estudio o realicen de manera ágil y sin honestidad el cuestionario establecido.

#### Superintendencia de Industria y Comercio

Mediante apoderado, rindió alegatos de conclusión en los que reiteró los argumentos de defensa que propuso en la contestación.

#### Corporación Colectivo Abogados José Alvear Restrepo

En su calidad de coadyuvante, presentó alegatos de conclusión y solicitó acceder a las pretensiones de la demanda, con base en las siguientes razones.

El 26 de febrero de 2020, el Ministerio de Salud presentó a la opinión pública un decálogo para avanzar en la regulación del etiquetado de los alimentos y mejorar la información nutricional de sus productos.

En esta propuesta se quiso seguir la implementación de un etiquetado tipo israelí incrementando el tamaño de la tabla nutricional, en un color blanco y negro seguido de una leyenda en la parte superior que dice “alto en” seguido de “Grasas, azúcar o sodio” y en la parte inferior “Ministerio de Salud”.

Tal propuesta fue recibida con escepticismo por parte de la sociedad civil; por ello, el Ministerio de Salud cambió su propuesta por una que tiene una figura rectangular e incluye una leyenda que dice “modere su consumo”, pero tal propuesta tampoco es útil.

De acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, se concluye que detrás de la negativa del Ministerio de Salud y Protección Social de adoptar el modelo octagonal, que han tomado otros países de Latinoamérica y de su renuencia a tomar lenguaje más claro, hay un proceso de interferencia.

Dicha situación puede implicar una falta de moralidad administrativa y retrasa el debate y la implementación del etiquetado frontal de advertencia en el país en tanto la problemática sigue aumentando.

#### Comisión de Regulación de Comunicaciones

A través de apoderada, presentó alegatos de conclusión reiterando los argumentos de defensa presentados con la contestación de la demanda.

Informó que dentro del Expediente A-2361, investigado RCN, el 9 de junio de 2020 se profirió auto que dio apertura a la investigación sancionatoria.

El 16 de febrero de 2021, profirió auto mediante el cual decretó pruebas en el trámite administrativo.

#### Línea de Justicia Económica del Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

A través del Director y Subdirector, la mencionada línea del centro de estudios, presentó escrito de consideraciones finales en los siguientes términos.

El Estado ha reconocido su obligación de regular la información para los consumidores y, con ello, garantizar a las personas en el territorio nacional sus derechos a la salud y a la alimentación y a acceder a información veraz y suficiente sobre los bienes que consumen que pueden tener impacto en su salud.

En el marco de esta garantía es imperativa una regulación de información en temas de consumo de alimentos, a través de la adopción de un etiquetado frontal de advertencia claro.

La garantía de los derechos de los consumidores mediante este tipo de regulación es, además, un reflejo del cumplimiento del deber de moralidad administrativa en el marco de la implementación de políticas públicas que tienen en cuenta el interés general y que, además, buscan evitar conflictos de interés suscitados por industrias privadas.

El Estado tiene una normativa genérica y laxa en materia de etiquetado. Sin embargo, se resaltan de manera positiva los intentos de regulación por parte del Gobierno Nacional con su propuesta del 26 de febrero de 2020 así como en la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020, en la que se proyectó y discutió la propuesta de resolución del Ministerio de Salud y Protección Social a fin de desarrollar un etiquetado frontal de advertencia.

Sin embargo, esta sola gestión del Ministerio de Salud no es garantía de los derechos de los consumidores, sino el diseño de medidas concretas y con su debida implementación.

Por lo expuesto, solicitó que se acceda a las pretensiones de la demanda.

#### Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Reiteró los argumentos de defensa expuestos en la demanda.

#### Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres

El Procurador 61 Judicial II de Familia, en ejercicio de la agencia especial conferida por el Señor Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres, presentó sus alegatos finales en los siguientes términos.

Dentro de los documentos que se aportó como prueba, se destacan los siguientes.

Documento emitido por el O'Neill Institute for National and Global Health Law Georgetown University Law Center, en el cual se hizo una relación fundamentada de toda la situación de daño y riesgo producida por alimentos a base de sustancias nocivas para el cuerpo humano generadoras de enfermedades crónicas no transmisibles que afectan la calidad de vida de la niñez.

De acuerdo con dicho estudio, resulta fácil y hasta pedagógico entender cómo se puede incidir negativamente en la infancia si se cohonestan prácticas de producción y comercialización perjudiciales para el desarrollo humano.

La conveniencia y la obligación de adoptar el etiquetado frontal de advertencia en los alimentos, en especial de los que suelen ser consumidos por los niños, están respaldados en la publicación que sobre este tema se ha planteado en México, la que se encuentra alojada en la siguiente dirección o enlace <https://oneill.law.georgetown.edu/areas/global-center-for-legal-innovation-on-food-environments/>.

La figura geométrica del octágono para contener el sello de advertencia constituye la opción más plausible, por la efectividad en el impacto del mensaje que proyecta, concepto que encuentra soporte en el texto aportado: "*Diseño de un etiquetado frontal de advertencia eficaz en los paquetes de alimentos y bebidas con alto contenido de azúcar, sodio o grasas saturadas en Colombia: Un experimento en línea*".

Dicho estudio, con su debida traducción, publicado el 13 de octubre de 2020, evidencia la absoluta necesidad y pertinencia de implementar una política de advertencias sobre productos con las sustancias referidas, en relación con los cuales la figura octogonal mostró, dentro de los patrones de resultado, una mayor efectividad del mensaje percibido respecto de otros modelos como el círculo y el triángulo.

La encuesta nacional de salud de escolares ENSE. (ISBN: 978-958-5144-23-1 ISBN PDF: 978-958-5144-24-8 Julio de 2020), es un referente que no se puede ignorar, que revela hábitos y tendencias, lo que pone en estado de alerta sobre la necesidad de adoptar medidas para enfrentar prácticas de consumo viciosas para la infancia.

Estas evidencias dan un grado de certeza suficiente para afirmar que los derechos de los consumidores y, en particular, de los infantiles no están siendo protegidos por quienes tienen ese deber: Ministerio de Salud y Protección Social, Icbf, Invima, Superintendencia de Industria y Comercio, productores y comercializadores de alimentos y Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Esa obligación, tiene origen constitucional y legal, como ha quedado resaltado en líneas precedentes, no puede ser desconocida como flagrante y abiertamente lo proponen el gremio de productores y el Ministerio de Salud y Protección Social, que desnudan la existencia de una alianza perniciosa, bajo la excusa de fomentar la oferta de empleo y la activación económica.

La regulación de un etiquetado frontal de advertencia no atenta contra la generación de empleo, no pone en jaque a la industria alimenticia y no afecta a la economía y finanzas del Estado.

La prevención que se ejerce a través de la información contenida en esos sellos logrará salvar vidas con el consecuente ahorro fiscal que representa el anticipar la atención en salud frente a la obesidad, el sobrepeso, la diabetes y las que se derivan de la inobservancia de hábitos nutritivos saludables.

No es ético justificar el desarrollo de la economía y la prosperidad gremial sobre el fomento de una pandemia prevenible, como la originada en las enfermedades no transmisibles.

Hay pruebas suficientes sobre la necesidad de adoptar el etiquetado frontal de advertencia y sobre las consecuencias por el exceso en el consumo de azúcares, edulcorantes, sodio y grasas saturadas. También sobre la conveniencia de adoptar el octágono como la figura que más favorece la transmisión del mensaje.

Las recomendaciones de la Organización Panamericana de la Salud y las del Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la Salud, se fundan en estándares internacionales no invasivos de la autonomía interna para decidir sobre el particular, que constituyen referentes serios como insumos aconsejables para ser tenidos en cuenta en el proceso de reglamentación reclamado.

Los proyectos de resolución publicados por el Ministerio de Salud y Protección Social dan muestra de la ausencia de rigor en el abordaje del tema.

Resulta errático, ambiguo, contradictorio y regresivo el resultado precariamente difundido y sometido a consideración ciudadana. Valga decir que no se ha hecho un ejercicio serio y responsable de publicación y notificación de los proyectos, y no han sido tenidas en cuenta las observaciones presentadas por los diferentes intervinientes.

No se pretende ignorar la corresponsabilidad que les asiste a los consumidores y a los padres de familia frente a sus hijos menores de edad, para elegir cuál o cuáles alimentos son aconsejables para cumplir con los mínimos nutricionales que se deben consumir.

Les asiste a todos los asociados, por mandato constitucional, el deber de velar por su autocuidado en salud y de las personas a su cargo. Pero para poder cumplir con esa responsabilidad deben tener acceso a información sin la cual no pueden entenderse que estén habilitados para decidir y cumplir con ese deber superior.

No se pueden desconocer los históricos hábitos de consumo, que representan un factor determinante para enfatizar en la necesidad de la información de los contenidos del producto y de la advertencia cuando tenga exceso en ingredientes nocivos para la salud de la infancia. El interés superior del menor, se dijo en su oportunidad, es un imperativo que trasciende lo retórico.

En conclusión, no cabe otra reflexión que ese interés superior del que goza la infancia impone la aplicación de criterios diferenciales para la oferta de productos alimenticios.

Se sigue de lo anterior, que se deben fijar estándares para lograr una información suficiente, comprensible, accesible y veraz sobre los alimentos ofrecidos y sus contenidos, máxime cuando sean nocivos para la salud, a fin de garantizar ese derecho superior del que gozan.

#### Corporación Colombiana de Padres y Madres, Red Papaz

A través de su Directora Ejecutiva, presentó alegatos de conclusión en los que solicitó acceder a las pretensiones de la demanda, por los siguientes motivos.

El etiquetado frontal de advertencia permite a los consumidores identificar de forma clara y efectiva los productos comestibles que son perjudiciales para la salud. Asimismo, ayuda a reducir la percepción de que ciertos productos son saludables cuando en realidad no lo son.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud fue enfático en señalar que los sellos frontales de advertencia permiten evitar enfermedades crónicas no transmisibles en poblaciones más vulnerables, como aquellas que tienen un menor grado de escolaridad.

Lo anterior, debido a que el etiquetado frontal de advertencia es sencillo y fácil de comprender y nivela el conocimiento de los consumidores sobre los productos, permitiéndoles tomar decisiones más saludables.

De acuerdo con el Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud y la evidencia científica disponible libre de conflicto de interés es necesario que la norma que reglamente el etiquetado frontal de advertencia incorpore un sello que indique cuándo un comestible ultraprocesado incluye edulcorantes sin azúcar.

Lo anterior, como quiera que la ingesta de comestibles con un sabor dulce (ya sea porque contiene azúcar o edulcorantes) promueve un mayor consumo de comestibles y bebidas dulces, incluyendo aquellos que contienen azúcares. Esto se debe a que los sabores dulces activan la respuesta de recompensa cerebral, lo que estimula el consumo de productos de sabor similar.

Esto es particularmente importante en el caso de niños, niñas y adolescentes puesto que los hábitos de consumo de las personas se forman a edad temprana. Un consumo habitual de edulcorantes a esta edad predispone a las personas a tener dietas más dulces, incluyendo el consumo de productos con exceso de azúcares añadidos, vinculados con el desarrollo de enfermedades como la diabetes mellitus II.

A partir de lo anterior, no se explica por qué el Ministerio de Salud y Protección Social, eliminó en el Proyecto de Resolución del 16 de febrero de 2021 todas las

referencias a los edulcorantes, en contravía de la evidencia científica disponible libre de conflictos de interés.

Por esta razón, resulta necesario que el Tribunal ordene que la resolución que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social incluya un sello que advierta el contenido de edulcorantes en los productos comestibles ultraprocesados.

Esto último fue incluido en la norma mexicana del etiquetado frontal de advertencia, la cual incorpora un sello que advierte cuándo un producto contiene edulcorantes e incluye una advertencia para los consumidores indicando que los productos con edulcorantes no se recomiendan para niñas, niños y adolescentes.

Durante el proceso intervino la Nutricionista Mercedes Mora Plazas, profesora de la Universidad Nacional de Colombia y de la Pontificia Universidad Javeriana, quien aportó los resultados de estudios realizados por la Universidad de Carolina del Norte, de la Universidad Nacional de Colombia y de la Pontificia Universidad Javeriana, sobre el tipo de etiquetado frontal de advertencia que sería más efectivo para la población colombiana.

En su intervención, la profesora Mora Plazas indicó que el cuarenta y nueve por ciento (49%) de los participantes en el estudio, incluyendo personas con menores niveles de estudios, seleccionaron el etiquetado con forma octagonal como el más efectivo para disuadir el consumo de productos comestibles ultraprocesados con exceso en ingredientes críticos.

Esto, en contraste con los sellos circulares que fueron escogidos por sólo el veintiuno por ciento (21%) de los participantes, lo que demuestra que el octágono es sustancialmente más efectivo

De acuerdo con la profesora Mora Plazas, esta diferencia en efectividad se debe a que la figura del octágono se asocia con un mensaje de advertencia, de «precaución» y de «peligro».

Por otra parte, la profesora Mora Plazas indicó que es importante que las leyendas de los sellos frontales de advertencia incluyan el mensaje «EXCESO EN ...» en contraste con la leyenda «ALTO EN ...».

Lo anterior, como quiera que la expresión «ALTO EN ...» ha sido utilizada en la Resolución No. 333 de 2011 para expresar la presencia significativa de un nutriente positivo para la salud como «ALTO EN CALCIO» o «ALTO EN HIERRO».

Por este motivo, mantener dicha expresión en los sellos de advertencia generaría confusiones, especialmente con personas con menor grado de conocimiento nutricional, quienes podrían pensar que un producto marcado con «ALTO EN SODIO» es positivo para su salud, pese a que se trata de un ingrediente crítico vinculado con enfermedades crónicas como la hipertensión.

Inicialmente, el Ministerio de Salud y Protección Social dispuso en su Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020 que la implementación de las medidas duraría dieciocho (18) meses.

Por considerar que el término dispuesto era amplio, Red Papaz solicitó en el escrito de medidas cautelares presentado ante el Despacho sustanciador el 24 de septiembre de 2020 que se le ordenara al Ministerio de Salud y Protección Social el ajuste del proyecto para que se estableciera un término de 6 meses a fin de que el etiquetado frontal de advertencia comenzara a regir.

Sin embargo, en Auto del 12 de enero de 2021 el Tribunal negó dicha solicitud de medida cautelar porque el Ministerio de Salud y Protección Social ya se había comprometido con la reducción del término.

Aunque la reducción del plazo se plasmó en el Proyecto de Resolución publicado por el Ministerio de Salud y Protección Social el 25 de noviembre de 2020, la accionada presentó a consulta internacional un Proyecto de Resolución que retrocede en los avances referentes a la entrada en vigor de las medidas.

Tal actuación resulta, al menos, cuestionable ya que aun cuando expresó su compromiso de reducir los términos ante el Despacho sustanciador 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.

Dentro de los 6 días siguientes a la fallida audiencia de pacto de cumplimiento, el Ministerio de Salud y Protección Social compartió a través de su página web una nueva versión del Proyecto de Resolución de etiquetado que convertía los sellos circulares en rectangulares.

Al mismo tiempo, reducía los tiempos para la entrada en vigencia de dieciocho 18 a seis 6 meses. En otras palabras, incorporó las correcciones que había anunciado en la audiencia de pacto de cumplimiento.

Pero este proyecto estuvo en la web menos de 24 horas. El Ministerio de Salud y Protección Social lo removió y negó la posibilidad de presentar observaciones. Adicionalmente, nunca brindó una respuesta acerca de por qué había procedido de esta manera.

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. Por el contrario, los círculos están asociados con ideas de calidad. En palabras del Ministerio de Salud y Protección Social: «entendimos que el círculo se asocia a temas de calidad, a temas de bueno. Hay que revisarlo».

Por lo tanto, 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.

Resulta manifiesto que el trámite de expedición de la resolución de etiquetado frontal de advertencia está supeditado a un acuerdo violatorio de la moralidad administrativa. Este acuerdo desatiende la evidencia científica y el interés general y afecta la integridad del proceso administrativo.

## **6. Concepto del Ministerio Público**

El Agente del Ministerio Público delegado ante el Despacho sustanciador, Procurador 135 Judicial II, rindió su concepto en los siguientes términos.

En el presente caso no hay discusión sobre la importancia de implementar en Colombia un etiquetado frontal de advertencia en todos los productos ultraprocesados, para que se informe de manera clara y comprensible su alto contenido en azúcar, sodio o grasas saturadas, a fin de garantizar los derechos colectivos a la salubridad pública y de los consumidores.

No se pudo determinar, como lo sugiere la accionante, una acción deliberada del Gobierno Nacional y, en particular, del Ministerio de Salud y Protección Social, en asocio con la industria, para impedir que se adopten medidas efectivas que contribuyan a proteger adecuadamente a niños, niñas y adolescentes mediante la entrega de información veraz, imparcial y comprensible acerca de los productos comestibles ultraprocesados altos en azúcar, sodio o grasas saturadas.

No obstante, es evidente que la falta de una regulación clara y oportuna al respecto por parte de las autoridades concernidas, está vulnerando los derechos a obtener una información clara, veraz, comprensible e idónea, acerca de los productos comestibles ultraprocesados que se ofrecen en el mercado, a la parte más débil de la relación comercial, como son los consumidores.

Como lo dice el artículo 78 de la Constitución Política, es la ley la encargada de regular el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización, por lo que en primera instancia, debería ser el Legislador el encargado de esta reglamentación

La **Ley 1355 de 2009, artículo 10**, establece que *“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.”*

Entonces, ante la carencia de una Ley que regule de forma directa el tema, corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social reglamentar la información que sobre sus contenidos nutricionales y calóricos debe ir en el etiquetado de los productos que se ofrezcan en el mercado colombiano, en particular de los productos comestibles ultra procesados objeto de esta acción, de tal forma que la misma sea clara, veraz, comprensible e idónea.

También es importante determinar, igualmente, que en el presente caso no solo se estableció una omisión de la parte demandada, entiéndase Ministerio de Salud y Protección Social, sino un peligro, vulneración o amenaza de derechos o intereses colectivos a la salubridad pública y de los consumidores, pues es evidente la relación de causalidad entre la omisión y la afectación de los referidos derechos e intereses colectivos.

Es importante establecer que para la expedición de la regulación, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá tener en cuenta lo expresado por los expertos sobre la información que se va a incluir en las etiquetas y, para ello, debe basarse en la mejor evidencia científica obtenida hasta el momento, disponiendo que dichos productos contengan un sello frontal de advertencia y se adopte como figura geométrica de dichos sellos de advertencia la que tenga la mayor efectividad.

De otro lado, la regulación expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social debe ser oportuna. Si bien la Ley 1355 de 2009 precisa que *En la expedición de esta reglamentación, el Ministerio será cuidadoso de ofrecer un periodo de transición que permita que los pequeños productores puedan adecuarse a esta obligación.*”, la demora en su expedición e implementación o ejecución continuaría prolongando en el tiempo la amenaza y vulneración de los derechos colectivos cuya protección se busca.

El otro grupo de las situaciones planteadas tiene que ver con las actuaciones adelantadas por las autoridades administrativas frente a las quejas presentadas por la Corporación de Padres y Madres, Red Papaz, ante la Superintendencia de Industria y Comercio por publicidad engañosa de los productos *Fruiper* de Alpina y *Hit* de Postobón y ante la Autoridad Nacional de Televisión.

Dichas quejas también tuvieron el propósito de que se adelantara una actuación sancionatoria en contra de RCN Televisión S.A. y CARACOL Televisión S.A., por facilitar y permitir la difusión de estos contenidos pese a la prohibición expresa de parte del Invima.

También se formuló queja ante esta última entidad al advertir que Alpina, nuevamente, incurrió en una conducta que afecta los derechos de los consumidores, con el producto denominado *Puré*.

Para el caso en concreto, si bien se denunciaron situaciones que podrían ser constitutivas de vulneración de los derechos colectivos cuya protección se busca amparar con la acción, no obra prueba que permita vislumbrar que algún funcionario de las entidades mencionadas se hubiese apartado de sus deberes, desconociendo los fines y principios de interés público de la administración.

De otro lado, en cuanto a la presunta publicidad engañosa de los productos *Fruiper* de Alpina y *Hit* de Postobón, presuntamente vulneradora de los derechos colectivos de los consumidores, tal como fue acreditado en el plenario estos mensajes comerciales se retiraron de los medios de comunicación hace varios años, por lo que, en tales circunstancias, no puede hablarse de amenaza o vulneración actual.

En consecuencia, solicita acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda, en particular que se declare la amenaza y violación a los derechos colectivos a la salubridad pública y de los consumidores, en razón de la protección deficitaria que ofrece el marco normativo colombiano.

En consecuencia, deberá ordenarse al Ministerio de Salud y Protección Social, que expida dentro del menor término posible una reglamentación de etiquetado que guarde conformidad con la mejor evidencia científica disponible.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Agotados los trámites inherentes a la acción impetrada, sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procederá a emitir el fallo correspondiente.

Esta Corporación es competente para conocer en primera instancia de las acciones populares presentadas contra entidades del orden nacional, conforme a lo previsto en el artículo 152, numeral 16, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Para abordar el estudio del caso, la Sala desarrollará el siguiente orden.

(i) Establecerá el problema jurídico por resolver y los alcances del análisis de la Sala, atendiendo al medio de control presentado por el actor. (ii) Analizará los derechos e intereses colectivos presuntamente vulnerados o amenazados, desde una perspectiva normativa y jurisprudencial. Finalmente, (iii) Examinará el caso concreto, a fin de establecer la existencia o no de amenaza o vulneración de los derechos invocados.

### **1. El problema jurídico**

Según los fundamentos fácticos expuestos en la demanda y los argumentos de defensa expuestos por las accionadas, la Sala deberá analizar si estas han amenazado o vulnerado los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la salubridad pública y los derechos de los usuarios y consumidores.

La actora popular estima vulnerados tales derechos, por las siguientes razones. i) carencia en determinados productos alimenticios de información clara, veraz, comprensible y suficiente, dirigida a los consumidores, con el fin de que estos se enteren acerca de qué productos comestibles son altos en azúcar, sodio y grasas saturadas; ii) difusión de publicidad engañosa de los productos comestibles, que induce a error acerca de las calidades de estos bienes, en particular acerca de su composición y proveniencia, iii) omisión en adelantar los procedimientos administrativos que buscan la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, de forma prevalente y iv) la suscripción del “pacto por el crecimiento del sector de alimentos procesados.”.

En caso de encontrar probada la vulneración o amenaza a los derechos colectivos, la Sala deberá determinar los mecanismos para hacer cesar dicha conducta.

## **2. Marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo presuntamente vulnerado**

La Sala procederá al análisis del marco normativo y jurisprudencial que rige los derechos colectivos, cuyo amparo se pidió en la demanda.

### **2.1 Derecho colectivo a la salubridad pública**

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado señaló en la sentencia de 15 de mayo de 2014, radicado 2010-00609-01(AP), Consejero Ponente Guillermo Vargas Ayala, cuál es la importancia y alcances de este derecho colectivo.

“(…)

La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, en tanto que aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

1. El ordenamiento nacional ha previsto un régimen de responsabilidad de los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios.
2. La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo:

“(…) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad

de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.”<sup>1</sup>

En este orden de ideas y dada la amplitud de su radio de acción, los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas “se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad”<sup>2</sup>. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva.” (Destacado por la Sala).

Las consideraciones anteriores, permiten advertir que el derecho colectivo a la salubridad pública tiene implicación en la convivencia ciudadana y en la garantía de condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad; así mismo, que su garantía implica deberes de abstención (impedir conductas) o de promoción, esto es, la realización de comportamientos que aseguren las condiciones esenciales de salud pública.

## **2.2 Derecho colectivo a la moralidad administrativa**

Conforme a lo previsto en los artículos 209 de la Constitución Política; 4, literal “b”, de la Ley 472 de 1998; y 3 de la Ley 489 de 1998, la moralidad administrativa, además de ser un derecho colectivo, es un principio que orienta la función administrativa “*según el cual la actividad de los agentes del Estado debe desarrollarse en atención a los valores previstos en la Constitución y la ley, principalmente los relacionados con el bien común y el interés general*”<sup>3</sup>.

Para concretar la amenaza o vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa se debe acudir al desarrollo legal sobre tal aspecto; es decir, el juicio que realice el juez se debe centrar en el análisis y evaluación de la

---

<sup>1</sup> H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01.C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>2</sup> H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de octubre de 2005, Exp. 2003-01293 (AP), C.P. doctor Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

conducta del funcionario bajo la perspectiva de la función administrativa, enmarcada en los principios constitucionales y las normas jurídicas.<sup>4</sup>

En este sentido, no toda infracción a la ley constituye vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, pues para su configuración **se requiere del elemento subjetivo consistente en perseguir la satisfacción de intereses particulares o personales**. Sobre tal aspecto, el H. Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 12 de octubre de 2006, consideró.

**“[...] La moralidad administrativa, se refiere al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, determinadas por la satisfacción del interés general y no por intereses privados y particulares, sin que cualquier vulneración al ordenamiento jurídico, en el ejercicio de tal función, lleve consigo de manera automática, vulneración a la moralidad administrativa, por cuanto, no toda violación al principio de legalidad, implica automáticamente violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.**

Con este propósito es importante precisar que **en veces la violación al principio de legalidad**, que se traduce en el no acatamiento de la normatividad en el ejercicio de la función administrativa, **puede conducir a concluir también la vulneración a la moralidad administrativa, porque a la ilegalidad de la actuación se une la conducta antijurídica de quien la ejerce, en tanto actúa no con el ánimo de satisfacer el interés general, sino con el claro propósito de atender intereses personales y particulares**, esto es, se vale de la función que ejerce como servidor del Estado, en provecho propio.

Pero no siempre la ilegalidad conduce a la vulneración a la moralidad administrativa y **corresponde al demandante en la acción popular la carga procesal de precisar el aspecto en el cual radica la trasgresión** a este principio, endilgando acusaciones propias de su vulneración y **no solo de ilegalidad**.

Igualmente al juez de la acción popular le corresponde superar los límites de la revisión de ilegalidad de la actuación con la que según la demanda se vulnera la moralidad administrativa, para extender su análisis a las motivaciones que llevaron al funcionario a ejecutar la actuación. Se evidencia entonces, que si bien el concepto de moralidad administrativa se subsume en el principio de legalidad, son conceptos diferentes, en tanto aquel concepto atañe a que de por medio se ventilen intereses diametralmente contrarios a la función administrativa.

En síntesis, los cargos que se imputen en la demanda deben ser fundados en conductas que no solo se alejen de la ley, sino que deben ser acompañados de señalamientos de contenido subjetivo contrarios a los fines y principios de la administración como lo serían la

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de marzo de 2006, 2004-00118 (AP), C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.

deshonestidad o la corrupción, cargos que deben ser serios, fundados y soportados en medios probatorios allegados oportunamente al proceso, dado que cualquier imputación sobre inmoralidad administrativa en la que estén ausentes las acusaciones de tal aspecto, no tiene vocación de prosperidad. Ha dicho la Sala que la trasgresión del derecho colectivo en comento tiene lugar igualmente en eventos de DESVIACION DE PODER, esto es, cuando el funcionario público hace uso de sus poderes con un fin distinto de aquel para el cual han sido conferidos”<sup>5</sup> (Destacado por la Sala).

El criterio anterior fue reiterado por la misma Corporación en sentencia del 21 de febrero de 2007.

“[...] cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, **como lo es el de legalidad, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre está presente la ilegalidad como presupuesto sine qua non, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa.**

**De tiempo atrás se exige, además de la ilegalidad, el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero,** que en palabras de Robert Alexy, en cita de Von Wright, se traduce en la aplicación de conceptos deontológicos y antropológicos. En consecuencia y tratándose de trasgresiones contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, **el comportamiento de la autoridad administrativa o del particular en ejercicio de función administrativa, debidamente comprobado y alejado de los propósitos de esta función, e impulsado por intereses y fines privados, propios o de terceros, tiene relevancia para efectos de activar el aparato judicial en torno a la protección del derecho o interés colectivo de la moralidad administrativa.** De tal suerte que el análisis del derecho a la moralidad administrativa, desde el ejercicio de la función pública, y bajo la perspectiva de los derechos colectivos y de la acción popular, como mecanismo de protección de éstos, requiere como un primer elemento, **que la acción u omisión que se acusa de inmoral dentro del desempeño público o administrativo,** necesita haber sido instituido, previamente, como deber en el derecho positivo, o en las reglas y los principios del derecho, **y concurrir con el segundo elemento de desviación del interés general**<sup>6</sup> (Destaca la Sala).

De acuerdo con la línea jurisprudencial mencionada, para determinar si el derecho a la moralidad administrativa se encuentra vulnerado o amenazado, el

<sup>5</sup> H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de octubre de 2006, Exp. 2004-00932 (AP), Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>6</sup> H. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de febrero de 2007, 2005-0355 (AP), C.P. Dr. Enrique Gil Botero.

juez debe verificar si los funcionarios de la administración o el particular que ejerce función administrativa han actuado conforme a los deberes que les imponen las normas y si dicha actuación se ha ceñido al cumplimiento del interés general o si se ha desviado para satisfacer fines personales o favorecer los intereses de terceros, en todo caso de carácter particular, con desconocimiento de los fines y principios de interés público que animan a la administración.

Para concretar el contenido, los límites y alcances del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el Tribunal advierte que su respeto implica la concurrencia de dos elementos, a saber: **(i)** el ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico, elemento **objetivo**; y **(ii)** que dicho ejercicio busque, desde el punto de vista **subjetivo** o del ánimo que impulsa al funcionario, el cumplimiento del cometido estatal.

Por lo tanto, el mero desconocimiento del orden jurídico no implica violación del derecho a la moralidad administrativa, pues se requiere que dicho alejamiento de la normativa aplicable tenga el propósito de satisfacer **intereses distintos** a la finalidad que se persigue con el ejercicio de la función pública.

En consecuencia, se requiere demostrar que la persona a quien se endilga la conducta haya obrado de forma deliberada o intencional a fin de quebrantar la ley para procurar, en favor suyo o de un tercero un provecho indebido.

En suma, la lesión o puesta en peligro del derecho colectivo a la moralidad administrativa se configura con el acaecimiento de dos circunstancias: (i) el desconocimiento del orden jurídico (elemento objetivo) y (ii) que dicho desconocimiento se lleve a cabo con la intención de satisfacer intereses diversos al cumplimiento de los fines del Estado (elemento subjetivo).

### **2.3 Los derechos de los consumidores y usuarios**

En lo que respecta a los derechos de los consumidores y usuarios, el artículo 78 de la Constitución Política establece.

**“ARTICULO 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.”

A su turno, el artículo 3º de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor) consagra los derechos de los consumidores y usuarios, en los siguientes términos.

**“Artículo 3º.** Derechos y deberes de los consumidores y usuarios. Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes:

1. Derechos:

- 1.1. Derecho a recibir productos de calidad: Recibir el producto de conformidad con las condiciones que establece la garantía legal, las que se ofrezcan y las habituales del mercado.
- 1.2. Derecho a la seguridad e indemnidad: Derecho a 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.
- 1.3. Derecho a recibir información: 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.
- 1.4. Derecho a recibir protección contra la publicidad engañosa.
- 1.5. Derecho a la reclamación: Reclamar directamente ante el productor, proveedor o prestador y obtener reparación integral, oportuna y adecuada de todos los daños sufridos, así como tener acceso a las autoridades judiciales o administrativas para el mismo propósito, en los términos de la presente ley. Las reclamaciones podrán efectuarse personalmente o mediante representante o apoderado.
- 1.6. Protección contractual: Ser protegido de las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión, en los términos de la presente ley.
- 1.7. Derecho de elección: Elegir libremente los bienes y servicios que requieran los consumidores.
- 1.8. Derecho a la participación: Organizarse y asociarse para proteger sus derechos e intereses, elegir a sus representantes, participar y ser oídos por quienes cumplan funciones públicas en el estudio de las decisiones legales y administrativas que les conciernen, así como a obtener respuesta a sus peticiones.
- 1.9. Derecho de representación: Los consumidores tienen derecho a hacerse representar, para la solución de las reclamaciones sobre consumo de bienes y servicios, y las contravenciones a la presente ley, por sus organizaciones, o los voceros autorizados por ellas.
- 1.10. Derecho a informar: Los consumidores, sus organizaciones y las autoridades públicas tendrán acceso a los medios masivos de comunicación,

para informar, divulgar y educar sobre el ejercicio de los derechos de los consumidores.

1.11. Derecho a la educación: Los ciudadanos tienen derecho a recibir educación sobre los derechos de los consumidores, formas de hacer efectivos sus derechos y demás materias relacionadas.

1.12. Derecho a la igualdad: Ser tratados equitativamente y de manera no discriminatoria.

(...).”.

Por su parte, el literal n) de la Ley 472 de 1998 define como derecho colectivo n) los derechos de los consumidores y usuarios, categoría respecto de la cual el H. Consejo de Estado<sup>7</sup> se ha pronunciado en el siguiente sentido.

“ (...)

Su finalidad, en últimas, es hacer de la acción popular un canal más para la protección de los intereses de un colectivo tan significativo dentro del funcionamiento del sistema económico social de mercado instaurado por la Constitución como los consumidores y usuarios, caracterizado por su vulnerabilidad y posición de desigualdad en las relaciones de consumo. De aquí que como ha sido señalado por la jurisprudencia de esta Sala de Decisión “los instrumentos que el ordenamiento jurídico contempla para la protección de los derechos de los consumidores, pueden ser individuales o colectivos”.

(...)

En este orden de ideas, se tiene que el reconocimiento de este derecho colectivo busca establecer una suerte de contrapeso a la libertad de empresa proclamada por la Carta como uno de los pilares del sistema económico, en tanto que apunta a focalizar la atención de las autoridades no solo en la promoción de la libre competencia y el eficiente funcionamiento del mercado, sino también en este segmento de la población que por sus características (lega, y por lo tanto, desprovisto de información y conocimiento profundo del bien o servicio que se adquiere) y la posición que ocupa (carente de un poder de negociación significativo en el mercado) tiende a ser la parte débil de las transacciones que tienen lugar con productores, comercializadores y distribuidores de bienes y servicios. La proclamación del Estado social y democrático de Derecho resulta incompatible con una visión del sistema económico que centre la protección constitucional de las relaciones económicas solo en dirección de amparar la libertad de emprender, de contratar y la libre competencia. A causa de la desigualdad propia de las relaciones de consumo, la consideración de la comunidad de personas a quienes se dirige la actividad desarrollada por los sujetos que actúan en ejercicio de las libertades que proclama el artículo 333 de la Constitución y de sus particularidades resulta imperativa .

Es el caso de la regulación del control de calidad de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad y de la información que se debe suministrar al público en su comercialización, así como del régimen de responsabilidad imputable a quienes atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado abastecimiento de los consumidores y usuarios en la producción y comercialización de bienes y

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, sentencia de 15 de mayo de 2014, expediente 2500023240002010-00609-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

servicios. De aquí el carácter tuitivo del Derecho del Consumo y su preocupación por modular principios clásicos del Derecho Privado como la igualdad y la autonomía de la voluntad, que aun cuando aplicables, son permeados y atemperados por las normas constitucionales que sustentan esta materia.”.

El desconocimiento de estas reglas y de todas aquellas estatuidas a fin de proteger a los consumidores, implica una afectación del derecho colectivo previsto en el literal n) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, susceptible de ser amparado en sede de acción popular.

### **Estudio del caso.**

Como se señaló en el problema jurídico, la Sala deberá analizar si los demandados han amenazado o vulnerado los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la salubridad pública y los derechos de los consumidores.

Revisado en su integridad el escrito de la demanda, las pretensiones de la demanda son las siguientes.

1. Declarar la violación del derecho colectivo a la salubridad pública de los consumidores, y en particular de los **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**, 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 ultra procesados que se ofrecen en el mercado.
2. Ordenar al **MINSALUD** que expida dentro del menor tiempo posible una reglamentación de etiquetado que esté conforme con las recomendaciones de la **OPS**, y que advierta de manera clara y comprensible cuando un producto ultra procesado es alto en azúcar, sodio, grasas saturadas.
3. Ordenar a **MINSALUD** que en la reglamentación que expida, obligue a los fabricantes de productos ultra procesados 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 ultra procesados a informar la presencia y cantidad de edulcorantes contenidos en sus productos.
5. Declarar que **POSTOBON** 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 normatividad acerca de los productos que ofrece.
7. Ordenar a **POSTOBON** que cese la difusión de la pauta publicitaria que se demanda, 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 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 de otras violaciones al debido proceso administrativo.
10. Ordenar a la **SIC** que asegure la protección de los derechos de **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES** mediante la garantía de un trámite prevalente en el que se respeten las garantías procesales y que permita la efectiva protección de sus derechos.
11. 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.
12. Declarar que la **CRC** ha violado el derecho colectivo a la moralidad administrativa como consecuencia de la inobservancia del trámite prevalente.
13. Ordenar a la **CRC** que asegure la protección de los derechos de **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES** mediante la garantía de un trámite prevalente en el que se respeten las garantías procesales y que permita la efectiva protección de sus derechos.
14. Subsidiaria: Ordenar a la **CRC** la adopción de un protocolo que establezca cómo se asegurará la prevalencia e que trata el numeral 7 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006.
15. Declarar que el **INVIMA** ha violado el derecho colectivo a la moralidad administrativa como consecuencia de la inobservancia del trámite prevalente.
16. Ordenar al **INVIMA** que asegure la protección de los derechos de **NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES** mediante garantía de un trámite en el que se respeten las garantías procesales y que permita la efectiva protección de sus derechos.
17. 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.
18. 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 de alimentos procesados*”.

De acuerdo con las pretensiones, el análisis del problema jurídico, se realizará en torno a los siguientes asuntos: i) la reglamentación del etiquetado frontal, ii) las pautas publicitarias de Alpina Productos Alimenticios S.A. y de Gaseosas Tobón S.A., iii) los trámites administrativos prevalentes de niños, niñas y adolescentes y iv) el “pacto por el crecimiento del sector de alimentos procesados.”.

### **i) Reglamentación del etiquetado frontal**

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, el etiquetado frontal es una herramienta simple, práctica y eficaz para informar al público sobre los productos que puedan dañar la salud y apoyar a orientar las decisiones de compra.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> <https://www.paho.org/es/temas/etiquetado-frontal>

Dicha organización en la publicación “*El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas*”<sup>9</sup>, del año 2020, sostiene que el objetivo regulatorio de un sistema de etiquetado frontal debe ser ayudar a los consumidores a identificar de manera correcta, rápida y fácil productos que contienen cantidades excesivas de azúcares, grasas y sodio.

De esta manera, se espera ayudar a los consumidores a cumplir con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y se los protege contra los principales factores de riesgo de mortalidad como hipertensión, hiperglicemia y sobrepeso u obesidad.

Así mismo, desde una perspectiva de salud pública, es indispensable que al considerar las principales características de un sistema de etiquetado frontal se incluya: la capacidad de atraer la atención del consumidor, la facilidad para que los consumidores puedan procesar, comprender, evaluar y utilizar la información y la influencia del sistema de etiquetado frontal en las decisiones de compra de los consumidores.

Por estas razones es importante, a juicio de la Sala, considerar sistemas de etiquetado frontal que puedan informar a los consumidores sobre las cantidades excesivas de nutrientes críticos de preocupación para la salud pública de manera directa, sencilla, fácil y rápida; por lo tanto, es necesario contar con un perfil de nutrientes para definir los siguientes aspectos.

1) cuáles son los productos que estarán sujetos a las normas de etiquetado frontal y 2) qué criterios se adoptarán para interpretar los datos del contenido de nutrientes y traducirlos en información para el consumidor.

El sistema de advertencias nutricionales fue adoptado primero en Chile y luego en Perú, Israel, Uruguay, México, Brasil y Canadá. Otros países están considerando implementar un sistema similar porque cumple con la finalidad de

---

<sup>9</sup>[https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033\\_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

ayudar a los consumidores a identificar los productos que contienen cantidades excesivas de nutrientes críticos asociados a enfermedades no transmisibles.

El etiquetado obligatorio, incluida la inserción de etiquetas en el frente del envase no constituye un obstáculo al libre comercio. Los Estados tienen la obligación de proteger la salud pública, pues la obesidad es un problema cada vez mayor en la Región y, junto con la hipertensión y la diabetes, provocó el 44% de todas las defunciones en la Región en el 2017.

Ese mismo año, los países y territorios de la Región perdieron 75,2 millones de años de vida sana debido a la hipertensión, la hiperglucemia en ayunas (medida como el nivel de glucosa en plasma en ayunas), y el sobrepeso o la obesidad. Por este motivo, el etiquetado frontal con advertencias nutricionales es una medida de salud pública necesaria.

Se aplica a todos los operadores, nacionales e internacionales, por lo que no es discriminatoria. Todas las empresas tienen la posibilidad de comercializar sus productos en cualquier parte. Lo que necesitan es cumplir con la norma de etiquetado frontal que haya adoptado el país importador, como ocurre con otros requisitos de etiquetado, de manera que no existe obstáculo alguno al comercio internacional.

Según Unicef, el etiquetado frontal es una herramienta valiosa para proteger a las personas más vulnerables y en mayor riesgo nutricional, ya que se ha comprobado que éstas evalúan menos críticamente los productos y son las más influenciadas por el etiquetado a la hora de hacerlo.

Si bien se han ensayado múltiples formatos de etiquetado frontal, los sistemas que han probado ser más efectivos para mejorar la elección de compra son sencillos, consistentes, no requieren de habilidades matemáticas y son rápidamente interpretables.

A nivel latinoamericano, México, Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Ecuador, han formulado e implementado un etiquetado frontal de advertencia.

### República de Chile

En el año 2012 se aprobó la Ley 20.606, sobre la Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad; dicha ley entró a regir en el año 2016, de manera gradual, hasta el año 2019. Por su parte, la Ley 20.869 del año 2015 reguló la publicidad de alimentos; dicha ley entró en vigencia en el año 2018.

El diseño del etiquetado en la República de Chile es el siguiente.



### República del Ecuador

Uno de los elementos de debate y análisis en el proceso de implementación del etiquetado frontal fue el tipo de instrumento legal que se utilizaría para ello. A pesar de la posibilidad de hacerlo mediante ley, se consideró que podría ser lento y complejo, por lo que se optó por implementar el etiquetado mediante el Acuerdo Ministerial No. 5103 del 2014, que se incluiría posteriormente en el Nuevo Código de Salud.

En este país se eligió la figura del “semáforo”, así quedó establecido en el artículo 12 del mencionado acuerdo.

“Art. 12.- Todo alimento procesado para el consumo humano, debe cumplir con el Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 022 de Rotulado de Productos Alimenticios Procesados, Envasados y Empaquetados. Adicionalmente se colocará un sistema gráfico con barras de colores colocadas de manera horizontal; estos colores serán: rojo, amarillo y verde, según la concentración de los componentes:

- a) La barra de color rojo está asignado para los componentes de alto contenido y tendrá la frase "ALTO EN...".
- b) La barra de color amarillo está asignado para los componentes de medio contenido y tendrá la frase "MEDIO EN...".
- c) La barra de color verde está asignado para los componentes de bajo contenido y tendrá la frase "BAJO EN...".

Dependiendo de la naturaleza del alimento procesado cada componente estará representado por una barra de acuerdo a lo señalado en la TABLA No. 1. El sistema gráfico debe estar debidamente enmarcado en un cuadrado de fondo gris o blanco dependiendo de los colores predominantes de la etiqueta, y debe ocupar el porcentaje que le corresponda de acuerdo al área del panel principal o secundario del envase.”



La investigación denominada “Etiquetado de alimentos en Ecuador: implementación, resultados y acciones pendientes”<sup>10</sup>, publicada en la Revista Panamericana de Salud Pública, edición No. 41 de 2017, estableció una serie de recomendaciones para aquellos países que quieran implementar políticas públicas para el control de enfermedades no transmisibles, obesidad y sobrepeso.

Al respecto se destacan las siguientes.

- a) una sola medida no es suficiente para desalentar el consumo de alimentos malsanos;
- b) el abordaje debe ser intersectorial con la participación, no solo de los ministerios del área social, sino también de los sectores de la producción, la economía y las finanzas;

<sup>10</sup> <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/34059/v41a542017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

c) toda medida regulatoria debe estar acompañada de una adecuada estrategia de información y comunicación, así como de mecanismos de vigilancia y sanción de posibles violaciones;

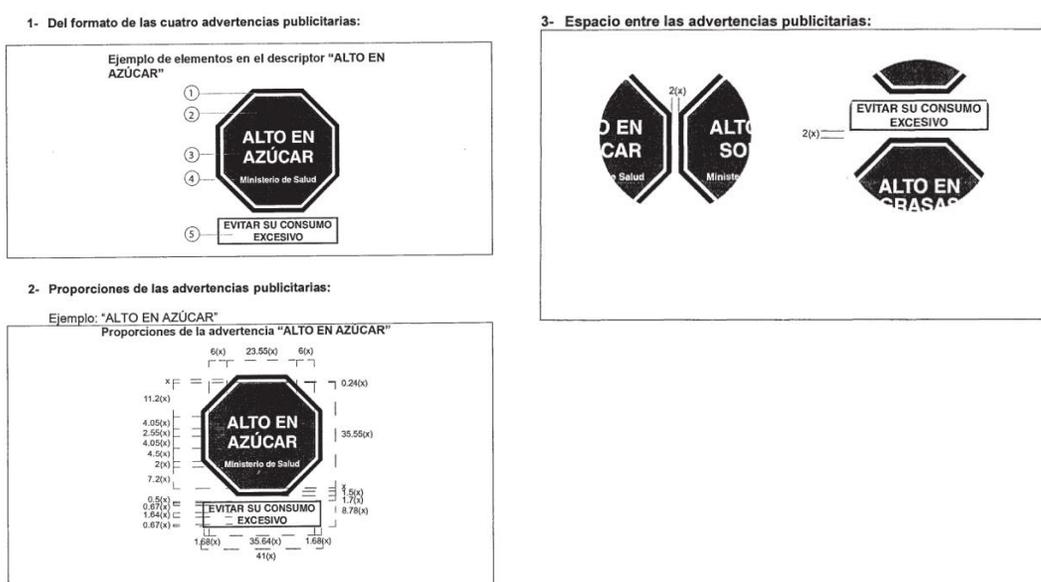
d) se debe estimular activamente la participación de organizaciones de la sociedad civil como aliado clave para la implementación y vigilancia ciudadana de medidas regulatorias,

### República del Perú

En el año 2013, se promulgo la Ley No. 30021 denominada “Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes.”.

Bajo tal disposición se expidió el Manual de Advertencias Publicitarias en el año 2017, cuyo fin es establecer las especificaciones técnicas para consignar las advertencias publicitarias en los alimentos procesados y en los medios de comunicación.

En el anexo 1 del manual se estableció el formato, las proporciones, el espacio entre las advertencias, el color, el tamaño mínimo, y la ubicación a utilizar en las cuatro advertencias publicitarias, esto es, grasas saturadas, grasas tras, azúcar y sodio.



Demandante: CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES-RED PAPA  
 Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
 MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 SENTENCIA

4.- Color: Toda la iconografía del símbolo está compuesta del color.



5.- Ubicación



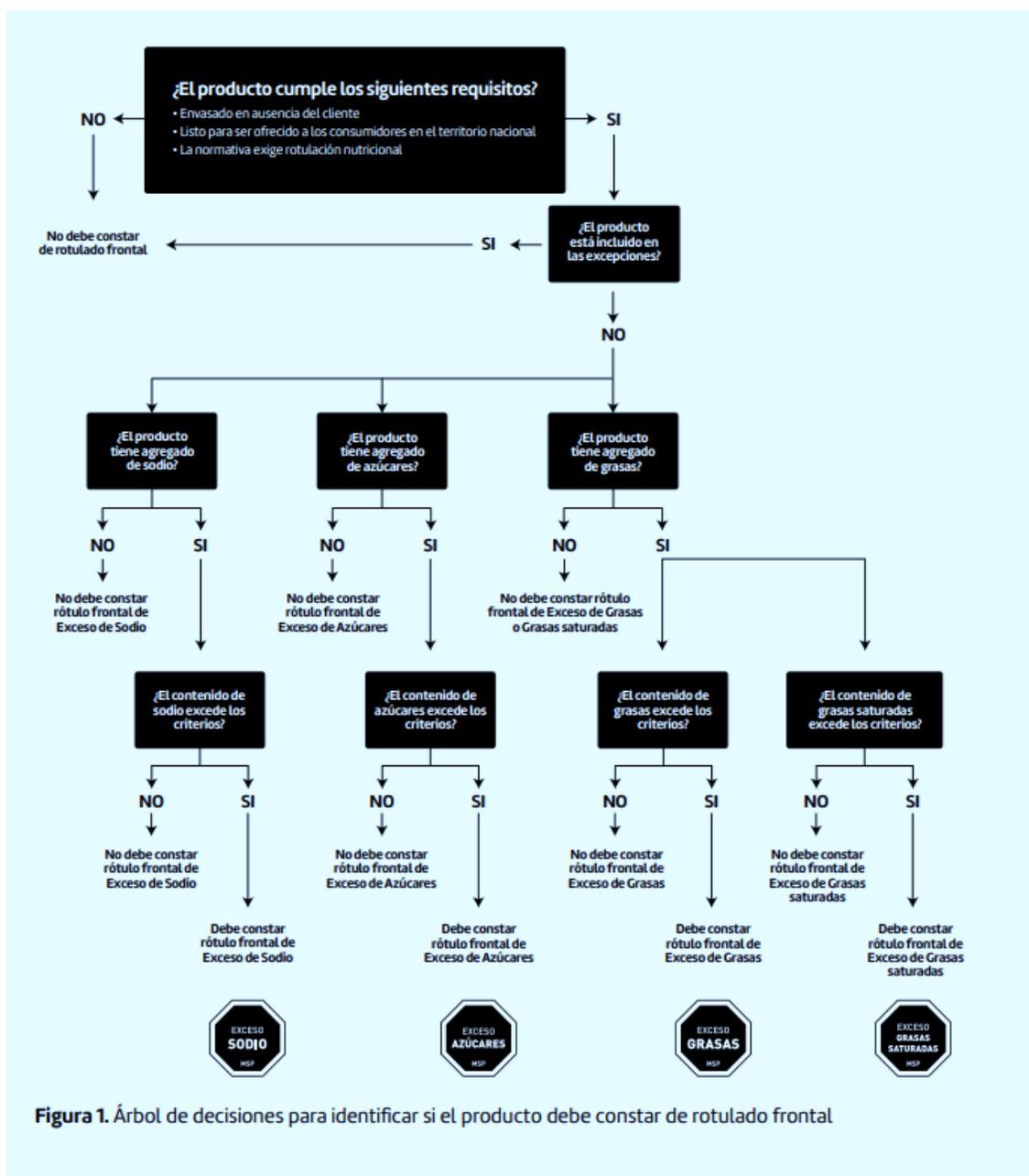
Los octógonos establecidos en el Manual de Advertencias Publicitarias se vienen implementando a partir del año 2019.

### República Oriental del Uruguay

En el año 2016, se realizó el diseño del proyecto relacionado con el rotulado de alimentos. Fue a consulta pública en el año 2017 y en el año 2018 se aprobó el Decreto No. 272/18, mediante el cual se modificó el Reglamento Bromatológico Nacional, relativo al rotulado de alimentos.

Posteriormente se expidió por parte del Ministerio de Salud el Manual para la aplicación del Decreto No. 272/18 sobre rotulado frontal de alimentos.

Se estableció el proceso que se debe realizar a fin de determinar si un producto debe incluir tal rotulado. A este proceso se le denomina “árbol de decisiones”.



Se definieron también los criterios para definir el exceso de sodio, azúcares, grasas y grasas saturadas. También, las excepciones al rotulado frontal.

En general, se enuncian las características generales del rotulado frontal y se estableció que si el alimento excede los valores para alguno de los nutrientes y no se encuentra exceptuado por alguno de los criterios definidos previamente, deberá constar de rotulado frontal.

Una vez definido esto, se determina si el producto debe constar de uno o más rótulos frontales. Los símbolos son de diseño octogonal, con fondo negro y borde blanco, que contendrán en su interior la expresión “EXCESO” seguida del

nutriente que corresponda: GRASAS, GRASAS SATURADAS, AZÚCARES o SODIO y de las Siglas MSP (Ministerio de Salud Pública).

Se incluirá un símbolo por cada nutriente que se encuentre en exceso, y debe insertarse de forma indeleble sin estar cubierto de forma parcial o total por ningún otro elemento. Se podrán utilizar adhesivos en la etiqueta de modo indeleble, siempre y cuando cumplan con los requisitos de características, tamaño y ubicación.

La figura manejada es la siguiente.



### República de Argentina

Por Decreto 151 del 22 de marzo de 2022 se aprobó la reglamentación de la Ley N° 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable que permite a la población elegir los productos alimenticios a través de la implementación de un etiquetado frontal de advertencias sobre el contenido en exceso de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, calorías y sodio.

Para la adaptación de los envases, en una primera etapa, las empresas contarán con nueve meses desde la fecha de entrada en vigencia de la ley y quince meses para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES). La posibilidad de prorrogar este plazo se evaluará de acuerdo con lo establecido en la reglamentación y solo para la primera etapa. Para la segunda, se establece un plazo no mayor a 18 meses desde la vigencia de la ley para las grandes empresas y 24 para las PyMES.

El mencionado decreto está compuesto por dos anexos, uno de ellos es el documento de Especificaciones Técnicas de la Ley N° 27.642 de “PROMOCIÓN DE LA ALIMENTACIÓN SALUDABLE”. En él se indica la normativa gráfica que se utilizará en el etiquetado frontal.

#### SELLOS DE ADVERTENCIAS



#### LEYENDAS PRECAUTORIAS



Así mismo, se establecen las dimensiones de acuerdo con el envase en el que se deba insertar el sello, los colores, la familia tipográfica, el cálculo del área de los sellos y la ubicación de los mismos de acuerdo con la superficie, entre otros.

#### Caso Colombia

El etiquetado frontal en Colombia, ha tenido una evolución normativa desde el año 2005. En dicho año se expidió por el Ministerio de la Protección Social la Resolución No. 5109 *“por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado que deben cumplir los alimentos envasados y materias primas de alimentos para consumo humano.”*

En el año 2009, se expidió la Ley 1355 *“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.”*

Esta ley otorga al Ministerio de Salud y Protección Social la facultad de reglamentar y controlar los contenidos de grasas trans y grasas saturadas en

todos los alimentos para prevenir el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles.

En el artículo 10 de la mencionada ley, se regula el etiquetado.

**“ARTÍCULO 10. ETIQUETADO.** 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.

**PARÁGRAFO.** En la expedición de esta reglamentación, el Ministerio será cuidadoso de ofrecer un periodo de transición que permita que los pequeños productores puedan adecuarse a esta obligación.”.

Posteriormente, fue expedida por el Ministerio de la Protección Social la Resolución No. 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 palabras de la parte actora, dicha norma presentó algunas carencias. Por ejemplo, no tuvo carácter obligatorio para todos los fabricantes, únicamente debe cumplirla quien realiza una declaración de nutrientes, una declaración de propiedades nutricionales o una declaración de propiedades en salud.

De otro lado, no obligaba a discriminar los tipos de azúcares ni las cantidades de cada una de estas en las tablas nutricionales; y, finalmente, los valores de referencia diarios establecidos en dicha norma se refieren a un perfil de 2000 calorías diarias, que no encaja dentro de la población colombiana.

El Ministerio de Salud y Protección Social indicó en sus alegatos de conclusión que se hacía necesario revisar la Resolución No. 333 de 2011, debido a las siguientes circunstancias.

i) La normativa no es obligatoria.

ii) La Resolución No. 3803 *“Por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes- RIEN para la población colombiana y se dictan otras disposiciones.”*, actualizó las recomendaciones de ingesta de energía y

nutrientes para la población colombiana, motivo por el cual los valores de referencia para fines de etiquetado deben actualizarse.

iii) La evidencia muestra que la tabla nutricional no es lo suficientemente clara y comprensible para la población colombiana.

iv) Los parámetros técnicos como las declaraciones de porción y las declaraciones de propiedades en salud deben revisarse a la luz de la nueva evidencia científica.

v) El perfil epidemiológico del país ha venido cambiando, con un aumento de las enfermedades crónicas no transmisibles, por lo cual las intervenciones en salud pública deben ser las más efectivas y menos costosas para el país, generando mayores beneficios para la población colombiana.

En vista de la desactualización de la Resolución No. 333 de 2011, diez años más tarde fue expedida por parte del Ministerio de Salud y Protección Social la Resolución No. 810 del 16 de junio 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.”*.

Esta es la norma vigente en nuestro país.

Sus características más relevantes son.

- Aplica a todos los alimentos empacados (pocas excepciones).
- Entra en vigencia 18 meses después de su expedición: 16 de diciembre de 2022.
- Reemplaza la Resolución No. 333 de 2011, por medio de la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado nutricional que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano.
- Establece el etiquetado frontal de advertencia, en el que se incluyen sellos para azúcares añadidas, sodio, grasas saturadas y sello positivo.



De acuerdo con el artículo 32.1 *“Forma del sello de advertencia”*, se estableció que el mismo consistirá en un símbolo circular de fondo color negro y borde blanco, y en su interior el texto “ALTO EN”, seguido de “GRASAS SATURADAS” o “SAL/SODIO” y/o “AZUCARES AÑADIDOS”, de manera individual o con 2 o 3 sellos según corresponda.

El 30 de julio de 2021, fue expedida la Ley 2120 *“Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones”*, denominada ley de la comida chatarra.

Esta ley, artículo 4, asignó a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), entre otras funciones, el carácter de instancia de orientación y decisión sobre el desarrollo e implementación de estrategias para la prevención de las Enfermedades No Transmisibles, con especial atención en niños, niñas y adolescentes.

En el artículo 5, reguló el etiquetado frontal de advertencia, en los siguientes términos.

“ARTÍCULO 5°. Etiquetado Frontal de Advertencia. Todos los productos comestibles o bebibles clasificados de acuerdo al nivel de procesamiento con cantidad excesiva de nutrientes críticos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, deberán implementar un etiquetado frontal donde se incorpore un sello de advertencia, que deberá ser de alto impacto preventivo, claro, visible, legible, de fácil identificación y comprensión para los consumidores, con mensajes inequívocos que adviertan al consumidor de los contenidos excesivos de nutrientes críticos.

El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará los parámetros técnicos de este etiquetado definiendo, la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, valores máximos, colores, tamaño y ubicación en los empaques de los productos que deban

contenerlo, basándose en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de intereses. Para tal fin, podrá tener en cuenta la evidencia científica suministrada por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

El sello de advertencia deberá ir en la parte frontal del producto cuando los nutrientes críticos se encuentren por encima de los valores máximos establecidos por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, de acuerdo con la mayor evidencia científica disponible libre de conflicto de interés. Para tal fin, se podrá tener en cuenta la evidencia científica suministrada por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Parágrafo 1. El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, o la entidad que haga sus veces a nivel nacional, deberá realizar las acciones de Inspección, Vigilancia y Control de lo dispuesto en la presente ley y lo contenido en la respectiva norma que expedirá el Ministerio de Salud y protección Social, y en caso de comprobar el incumplimiento, procederá a imponer las sanciones de que trata el artículo 577 de la Ley 9 de 1979.

Parágrafo 2. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará los criterios aplicables sobre declaraciones nutricionales o declaraciones de salud en la etiqueta de los productos que deban adoptar los sellos de advertencia de que trata el presente artículo. Para esta reglamentación se deberá considerar un criterio específico para empaques de productos comestibles que se comercialicen en presentación individual.

Parágrafo 3. Los productos comestibles o bebibles típicos y/o artesanales y mínimamente procesados de acuerdo a la clasificación dada por el nivel de procesamiento, serán exceptuados de la aplicación del etiquetado frontal de advertencia, teniendo en cuenta la reglamentación expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 4. El Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo máximo de un año contado a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.”.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social buscó la mayor evidencia científica disponible libre de conflictos de interés que evaluó las características del etiquetado frontal de advertencia y con los resultados realizó un proyecto normativo que modifica parcialmente la Resolución No. 810 de 2021.

En ese contexto, esta Sala de decisión, en auto del 4 de agosto de 2022, decretó de oficio dos pruebas documentales para mejor proveer, a saber, i) el proyecto de resolución que modificará la Resolución No. 810 de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social y ii) el estudio realizado por la Universidad de Antioquia que determinó, con base en la mayor evidencia científica disponible libre de

conflictos de interés, la forma que debe adoptar el etiquetado frontal de determinados alimentos.

En cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social allegó memorial del 12 de agosto de 2022, con el cual aportó lo requerido.

#### Estudio realizado por la Universidad de Antioquia

Se aportó por el referido ministerio el “*Documento técnico de los resultados de la revisión sistemática de la literatura libre de conflicto de interés sobre la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, colores, tamaño, ubicación en los empaques de los productos que deban contenerlo, entre otros, para etiquetado frontal*”, elaborado el 29 de julio de 2022.

De acuerdo con el documento, el objetivo consistió en recopilar y analizar la mayor evidencia científica libre de conflictos de interés sobre las características de forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, colores, tamaño y ubicación del etiquetado frontal de advertencia para determinados productos alimenticios, con el fin de establecer recomendaciones generales de política pública que contribuyan a orientar la implementación de la Ley 2120 de 2022 en Colombia.

En cuanto a los resultados, se encontró.

i) Los diversos etiquetados frontales de advertencia presentan mayor efecto en la captura de la atención, en la percepción de riesgo ante el consumo de nutrientes críticos relacionados con las Enfermedades Crónicas (EC) y en los cambios de intención de compra o consumo de productos insalubres con exceso de estos nutrientes, que en la condición de ausencia de etiquetado y/o otras alternativas de etiquetado frontal (e.g., Nutri-score, semáforo).

ii) Entre los etiquetados frontales de advertencia estudiados, la forma/figura octagonal de color negro, borde blanco, con el texto “EXCESO EN” y “Ministerio de Salud”, ubicado en el tercio superior de los productos alimenticios procesados y ultraprocesados es la que presenta mayor evidencia disponible.

En conclusión, se observa lo siguiente.

Según la información disponible, las características del etiquetado frontal de advertencia que permitirían generar un mayor impacto preventivo, de manera clara, visible, legible, de fácil identificación y comprensión ante el contenido excesivo de nutrientes críticos relacionados con las EC en los productos alimenticios procesados y ultraprocesados para Colombia, es la figura y forma **octagonal de color negro, borde blanco**,

Dicha figura debe estar ubicada en el tercio superior del panel principal de exhibición, incluyendo como contenido el texto de advertencia: “*EXCESO EN*” nutrientes críticos relacionados con las EC recomendados por la OPS/OMS (i.e., sodio, azúcares libres, grasas totales, grasas saturadas y grasas trans), con las leyendas precautorias: “*Contiene edulcorantes, no recomendable en niños/as*”, y el texto del ente regulador “*Ministerio de Salud*”.

Además, se sugiere seguir la recomendación del artículo 5 de la Ley 2120 de 2021 de incorporar los nutrientes críticos, las leyendas precautorias y los valores máximos recomendados por la OPS/OMS para el etiquetado frontal de advertencia en productos procesados y ultraprocesados.

En el estudio se advirtió que para que las etiquetas de advertencia sean efectivas estas deben: i) llamar la atención y entenderse, ii) despertar o generar una percepción de riesgo, iii) motivar cambios en el comportamiento y iv) generar un cambio de comportamiento.

En lo que tiene que ver con los conflictos de interés, se apuntó lo siguiente.

Se realizó la evaluación de los conflictos de interés para cada uno de los 22 artículos seleccionados.

Para realizar una identificación eficiente, acorde con los tiempos contractuales, se obtuvo información de las secciones: filiación, declaración de conflictos de interés y agradecimientos de los autores y financiación declarada de la investigación que dio origen a las distintas publicaciones.

El proceso fue ejecutado de forma independiente por dos evaluadores, quienes discutieron conjuntamente las incongruencias (un revisor los excluyó y el otro los incluyó), y en consenso se descartaron cuatro artículos.

La exclusión se fundamentó en el hecho de que la información disponible en los sitios electrónicos de al menos una de las filiaciones de cada artículo permitía pensar en que el interés secundario de los autores (relacionado con las financiaciones de las entidades a las cuales pertenecían) generaban un potencial riesgo de conflictos de interés, dado que eran financiadas por la industria de alimentos o que directamente declaraban que su interés primario era el fortalecimiento de dicho sector. Quedaron finalmente 18 artículos experimentales aleatorios para la extracción de la información.

En el estudio se señaló.

“Tras la revisión de los documentos de los diferentes Ministerios de Salud, se encontró que Chile fue el primer país en implementar una política nacional obligatoria de etiquetado frontal de advertencia de nutrientes críticos relacionados con las EC en 2016 (49,50,51), seguido por Uruguay en el 2018 (52,53), Perú (recientemente actualizada siguiendo las recomendaciones de la OPS) (54,55), México en 2019 (56,57), Brasil (58,59) e Israel en 2020 (60) Argentina (61), Colombia (62) y Venezuela (63) en el 2021 y más recientemente Canadá en Junio del 2022 (64). Se evidenció que la forma más comúnmente implementada para el etiquetado frontal de advertencia fue el octágono, el cual está presente en seis de los 10 países que usan este tipo de etiquetado; las otras formas encontradas fueron los rectángulos con lupa usados en Brasil y Canadá, la forma circular implementada en Israel y Colombia.

De igual forma el color negro fue el más usado estando presente en nueve de los 10 diseños,

**PROGRAMA DE EXTENSIÓN** La propiedad intelectual y patrimonial de esta propuesta es exclusiva de la Escuela de Nutrición y Dietética, como diseñadora y operadora de la misma, por eso, cualquier modificación o utilización de la información para otros fines distintos a esta presentación, deberá ser consultada a los responsables del proyecto en la Escuela de Nutrición y Dietética de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: [extensionnyd@udea.edu.co](mailto:extensionnyd@udea.edu.co) siendo Israel el único en usar el color rojo en su etiquetado de advertencia. Respecto al borde que rodea el octágono para hacerlo resaltar y que no se confunda o pierda entre los colores de los empaques de los productos, cinco países lo incluyen en su diseño y definen que este sea blanco (México con caja fondo blanco). Perú a pesar de usar octágono y de que en su diseño se observa el uso del borde blanco, en su normativa no está descrito este elemento. Brasil y Canadá que usan etiquetados con forma rectangular, indican que el borde a usar debe ser negro, ya que el diseño ambos usan es en contraste de blanco y negro. Israel en su normativa no hacen mención sobre la necesidad de que el borde sea usado.

Resultados en Colombia. En los resultados disponibles para Colombia de esta revisión sistemática se encontraron grandes coincidencias ante la posibilidad de aplicar un etiquetado frontal de advertencia octagonal en dos estudios experimentales aleatorios y un reporte con muestra representativa para el departamento de Antioquia.

Forma y figura: la propuesta del octágono es la que presenta mayor evidencia disponible en los estudios experimentales aleatorios, siendo incluida como variable de intervención en el 88,9% de los estudios.

**Además, el único estudio experimental aleatorizado que comparó entre formas y figuras de etiquetados frontales de advertencia encontró que la forma octagonal es la más apropiada para capturar la atención y con mayor potencial de maximizar la percepción de insalubridad. En la información suministrada por los Ministerios de los 10 países que han implementado etiquetado frontal de advertencia, seis han propuesto el octágono y los informes sobre el tema de la OPS en Costa Rica y Jamaica, también han encontrado al octágono como la figura más adecuada.** Adicionalmente, dos estudios experimentales aleatorios realizados en Colombia (27,34) encontraron que los etiquetados frontales de advertencia octagonales fueron más efectivos para ayudar a los participantes a identificar correctamente los productos alimenticios menos saludables a través de la atención, la comprensión y mayor influencia en la toma de decisiones. Dada la concordancia en las diferentes fuentes de evidencia de esta revisión sistemática, se puede sugerir que el octágono es la forma o figura más adecuada para el etiquetado frontal de advertencia.

La mayor parte de los artículos seleccionados no discuten el texto del etiquetado frontal de advertencia. El único estudio experimental aleatorizado que comparó entre las características de etiquetados frontales de advertencia encontró que, el texto "EXCESO EN" es el más apropiado para capturar la atención, y es el que tiene mayor potencial de maximizar la percepción de insalubridad.

Al observar la información presente en las imágenes de los etiquetados de los 8 estudios que muestran efectos favorables de la forma octagonal, se interpreta: el 50,00% (4 estudios) empleo el texto de advertencia "ALTO EN" y un 37,50% (3 estudios) "EXCESO EN". Entre las propuestas de etiquetado frontal de advertencia de los diferentes países y la OPS, se observó que de los seis países que usan la etiqueta frontal con forma octagonal, tres incluyen el texto de advertencia "EXCESO" o "EXCESO EN" (Uruguay, Argentina y México), dos incluyen claramente la frase "ALTO EN" como texto de advertencia (Chile y Venezuela) y un país (Perú) aunque incorpora la frase "ALTO EN" como texto de advertencia, incluye un texto adicional que indica "EVITAR SU CONSUMO EN EXCESO". Cabe resaltar, que el término "cantidad excesiva" es el usado por la OPS en su modelo de perfil de nutrientes y también el usado en la descripción de la Ley 2120." (Destacado por la Sala).

Proyecto de resolución que modificará la Resolución No. 810 de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social

Como prueba decretada de oficio, el proyecto de resolución que modificará la Resolución No. 810 de 2021, fue allegado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Este proyecto plantea modificar los artículos 2, 3, 16, 25, 32 y 37 de la Resolución No. 810 de 2021 y dictar otras disposiciones.

En su parte motiva, la nueva resolución alude al artículo 5 de la Ley 2120 de 2021 *“Por la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones”*.

Señaló que para dar cumplimiento al mandato del artículo mencionado, el Ministerio de Salud y Protección Social suscribió un contrato de consultoría con la Universidad de Antioquia en el año 2022, en el cual se hizo una revisión sistemática de la literatura científica pertinente.

La consultoría concluyó que la mayor evidencia científica disponible libre de conflictos de interés es la siguiente: ***“figura/forma octagonal, color negro, borde blanco, ubicado en el tercio superior del panel principal de exhibición, texto de advertencia: “EXCESO EN”*** nutrientes críticos, el texto del ente regulador “Ministerio de Salud” y no se encontró evidencia suficiente sobre las características de proporción, tamaño y símbolos” (Destacado por la Sala).

En este sentido, el estudio recomienda modificar el artículo 32 de la Resolución No. 810 de 2021.

Igualmente, se indica.

Que de acuerdo a lo establecido en el párrafo 3 del artículo 5 de la Ley 2120 de 2021, se define exceptuar del etiquetado frontal de advertencia a “los productos comestibles o bebibles típicos y/o artesanales y mínimamente procesados de acuerdo a la clasificación dada por el nivel de procesamiento”, razón por la cual, se procede a modificar el párrafo 1 y 2 del artículo 2 de la Resolución 810 de 2021, estableciendo esta excepción.

Que de acuerdo a lo establecido en el párrafo 2 del artículo 5 de la Ley 2120 de 2021, se deben reglamentar los criterios aplicables sobre declaraciones nutricionales o declaraciones de salud en la etiqueta de los productos que deban adoptar los sellos de advertencia, razón por la cual se

procede a modificar los numerales 16.1.3, 16.1.4, 25.4 y 25.5 de la Resolución 810 de 2021, estableciendo estos criterios.

Que, según el estudio técnico elaborado por el Ministerio de Salud y Protección Social, en el año 2022, en cuanto a los valores máximos o perfiles de nutrientes para el etiquetado frontal de advertencia, se encontró que el Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud, cumple con los requisitos de la Ley 2120 de 2021, en lo que se refiere al nivel de procesamiento y a la evidencia encontrada en la literatura, en tal sentido, este estudio sugiere modificar la tabla 17 del artículo 32 de la Resolución 810 de 2021, así como adicionar al artículo 3, las definiciones de: ingrediente culinario, alimento sin procesar, producto alimenticio procesado, alimento mínimamente procesado y producto alimenticio ultraprocesado.

Que de acuerdo al Análisis de Impacto Normativo Expost para etiquetado frontal de advertencia, los resultados sugieren que debe modificarse los artículos 2, 3 y 32; y los numerales 16.1.3, 16.1.4, 25.4 y 25.5 (sobre las restricciones a las declaraciones de propiedades nutricionales y/o de salud) de la Resolución 810 de 2021, con base en la nueva evidencia científica libre de conflicto de interés, con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 5 de la Ley 2120 de 2021.

Que, en cumplimiento de los Decretos 210 de 2003, 1471 de 2014, 1595 de 2015 y 1468 de 2020, este Ministerio solicitó concepto previo al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, rendido a través de la Dirección de Regulación mediante XXX en el sentido de que XXX

Que el reglamento técnico que se adopta mediante la presente resolución fue notificado a la Organización Mundial del Comercio (OMC), mediante la signatura G/TBT/N/COL/XXX del XX de XX de 2022.

Que frente al proyecto de resolución se emitió el concepto de abogacía de la competencia de que trata el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, reglamentada por el Decreto 1074 de 2015 en el que el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio mediante radicado de esa Entidad XXX del 17 de XXX de 2022, concluyó que: XXXX

Que en consideración a lo observado por la SIC, es necesario destacar que XXX

Que de acuerdo al numeral 2 del artículo 1° de la Ley 962 de 2005, modificado por el artículo 39 del Decreto Ley 019 de 2012 y el artículo 3 del Decreto 2106 de 2019, este Ministerio solicitó concepto al Departamento Administrativo de Función Pública, el cual surtió concepto bajo el radicado número XXX y afirma lo siguiente: "XXX."

Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario modificar los artículos 2, 3, 16, 25 y 32 de la Resolución 810 de 2021."

Al realizar una comparación normativa entre la Resolución No. 810 de 2021 y el proyecto de reforma de la misma, se encontraron las siguientes modificaciones.

Artículo 2. Se adicionan como alimentos exceptuados de la aplicación del etiquetado nutricional y frontal: i) alimentos sin procesar, ii) alimentos mínimamente procesados, iii) ingredientes culinarios, iv) alimentos y bebidas típicos o artesanales y v) alimentos con vida útil menor a 48 horas.

Artículo 3. Se adicionan las definiciones de i) alimentos sin procesar, ii) alimentos mínimamente procesados, iii) ingredientes culinarios, iv) alimentos y bebidas típicos o artesanales y v) alimentos con vida útil menor a 48 horas.

Artículo 16. Se modifica el mismo en el sentido de eliminar los numerales 16.1.3 y 16.1.4 que señalan:

“16.1.3 Cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, no podrá realizar declaraciones de propiedad nutricionales relacionadas con el contenido de estos nutrientes, de comparación y de no adición, relacionadas con el contenido de los nutrientes a los que se refiere el sello o sellas frontales de advertencia. Por ejemplo: que sea Alto en azúcares añadidos y que lleve una declaración de reducida en azúcares.

16.1.4 Cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, las declaraciones de propiedad nutricio na les diferentes a las establecidas en el numeral 16.1.3,5010 podrán hacerse en la cara en la cual se presente la tabla de información nutricional.”

En su lugar quedará así:

“16.1.3 Cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, no podrá realizar declaraciones de propiedad nutricionales.”

Artículo 25. Se modifica en el siguiente sentido.

El numeral 4 de la Resolución No. 810 de 2021, señala:

“25.4 Cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, no podrá realizar declaraciones de propiedades de salud con respecto al nutriente catalogado en "Alto en", para cualquiera de los siguientes nutrientes: sodio, grasas saturadas y/o azúcares añadidos.”

El nuevo numeral propone

“25.4 Cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, no podrá realizar declaraciones de propiedades de salud.”.

Así mismo se elimina el numeral 25.5 en cuanto señala que “Cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, las declaraciones de propiedad de

salud diferentes a las establecidas en el numeral 25.4, solo podrán hacerse en la cara en la cual se presente la tabla de información nutricional.”

Artículo 32. Se modifica.

En la Resolución No. 810 de 2021, se limitaban los siguientes nutrientes: i) sodio, ii) azúcares añadidos y iii) grasas saturadas.

En el proyecto se pretende limitar los siguientes nutrientes: i) sodio, ii) azúcares, iii) grasas saturadas, iv) grasas trans y v) edulcorantes.

Así mismo se hicieron las siguientes modificaciones.

Resolución No. 810 de 2021	Proyecto de modificación
<p>a) Para efectos de este artículo, se entenderá 'que un alimento es sólido o líquido según la unidad de medida utilizada en la declaración del contenido neto del alimento, es decir, será sólido si su contenido neto está expresado en gramos u otra medida equivalente, o líquido si su contenido neto está expresado en mililitros u otra medida equivalente. En el caso de los alimentos envasados que se consuman reconstituidos, se entenderá como sólido o líquido, según como sea el producto listo para consumir, de acuerdo a las instrucciones de reconstitución definidas por el fabricante. Estas instrucciones pueden incluir la cocción.</p> <p>b) Se entenderá por alimentos envasados o empacados que se les haya adicionado sal/sodio; aquellos a</p>	<p>a) Para efectos de este artículo, se entenderá que un alimento es sólido o líquido según la unidad de medida utilizada en la declaración del contenido neto del alimento, es decir, será sólido si su contenido neto está expresado en unidades de masa según el sistema internacional de unidades, o líquido si su contenido neto está expresado en unidades de volumen según el sistema internacional de unidades. En el caso de los alimentos envasados que se consuman reconstituidos, se entenderá como sólido o líquido, según como sea el producto listo para consumir, de acuerdo a las instrucciones de reconstitución definidas por el fabricante. Estas instrucciones pueden incluir la cocción.</p>

<p>los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente o aditivo cualquier sal o aditivo que contenga sodio o cualquier ingrediente que contenga sales de sodio agregadas.</p> <p>c) Se entenderá por alimentos envasados o empacado que se les haya adicionado azúcares; aquellos que cumplan con la definición de azúcares añadidos, establecido en el artículo 3 del presente acto normativo.</p> <p>d) Se entenderá por alimentos envasados o empacados que se les haya adicionado grasas; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente grasas vegetales o animales, aceites vegetales parcialmente hidrogenados (manteca vegetal, crema vegetal o margarina) e ingredientes que los contengan agregados</p>	<p>b) Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado sal/sodio; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente o aditivo cualquier sal o aditivo que contenga sodio o cualquier ingrediente que contenga sales de sodio agregadas.</p> <p>c) Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado azúcares; aquellos que cumplan con la definición de azúcares libres, definidos en la Resolución 3803 de 2016, o en la que la modifique o sustituya.</p> <p>d) Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado grasas; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente grasas vegetales o animales, aceites vegetales parcialmente hidrogenados (manteca vegetal, crema vegetal o margarina) e ingredientes que los contengan agregados.</p> <p>e) Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado edulcorantes, aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente y/o aditivo, edulcorantes o</p>
--	--

	<p>ingredientes que los contengan agregados.</p>
<p>No tiene parágrafo</p>	<p>Parágrafo. Para calcular los porcentajes establecidos en la tabla 17, se procederá, de la siguiente manera: a) Sodio: si es un alimento sólido y/o bebida con calorías, se toma cualquier cantidad de alimento, puede ser 100 g o mL, o la porción, y se divide el contenido de sodio reportado, entre el número de kcal, reportadas en la misma cantidad, si esta relación es superior a 1, debe etiquetar el sello de advertencia de sodio. Adicionalmente, debe calcular el contenido de sodio en 100 g o mL y si este supera los 300 mg, debe etiquetar el sello de advertencia de sodio. De otra parte, para las bebidas sin aporte energético o sin calorías, se debe calcular el contenido en 100 mL, y si este supera 40 mg, debe etiquetar el sello de advertencia de sodio. b) Azúcares: se debe identificar los azúcares libres del alimento, según lo</p>

	<p>establecido en la Resolución 3803 de 2016, o en la que modifique o sustituya. Una vez identificados, en cualquier cantidad de alimento, se debe multiplicar la cantidad de azúcares libres en gramos, por el factor de conversión de azúcares (4 kcal / g). Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla 17, y si es igual o superior a 10%, debe etiquetar el sello de advertencia de azúcares. Adicionalmente, para contabilizar los azúcares libres a partir de los azúcares añadidos, se dé partir de los azúcares añadidos y adicionarles los azúcares presentes en jugos de frutas y/o verduras. c) Grasas saturadas: se debe multiplicar la cantidad de grasas saturadas en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado, se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla 17, y si es igual o superior a 10%, debe etiquetar el sello de advertencia de grasas saturadas. d) Grasas trans: se debe multiplicar la cantidad de grasas trans en gramos, por el factor de conversión de grasas (9 kcal / g), en cualquier cantidad de alimento. Este resultado,</p>
--	--

	<p>se divide entre el total de las kcal, de la misma cantidad de alimento y se multiplica por 100. Finalmente, se compara este resultado con el porcentaje establecido en la tabla 17, y si es igual o superior a 1%, debe etiquetar el sello de advertencia de grasas tras.</p>
<p>32.1 Forma del sello de advertencia:          La forma de destacar las características nutricionales indicadas en el inciso primero de este artículo será incluyendo sellos en la etiqueta, los cuales consistirán en un símbolo circular de fondo color negro y borde blanco, y en su interior el texto "ALTO EN", seguido de: "GRASAS SATURADAS" ° "SAL/SODIO" y/o "AZÚCARES AÑADIDOS" de manera individual o con 2 ° 3 sellos (según corresponda). Las letras del texto de los sellos deberán ser mayúsculas y de color blanco, tipo de letra ARIAL BOLD. Además, en el mismo símbolo, deberá inscribirse en letras negras, la palabra "Minsalud", según la figura 6 del presente artículo.          FIGURA 6. Forma del sello frontal de advertencia</p>	<p>32.1 Forma del sello de advertencia:          La forma de destacar las características nutricionales indicadas en el inciso primero de este artículo será incluyendo sellos en la etiqueta, los cuales consistirán en un símbolo octagonal de fondo color negro y borde blanco, y en su interior el texto "EXCESO EN", seguido de: "GRASAS SATURADAS" y/o "GRASAS TRANS" y/o "SAL/SODIO" y/o "AZÚCARES" y/o "EDULCORANTES" de manera individual o con 2 o 3 o 4 o 5 sellos (según corresponda). Las letras del texto de los sellos deberán ser mayúsculas y de color blanco, tipo de letra ARIAL BOLD. Además, en el mismo símbolo, deberá inscribirse en letras negras, la palabra "Minsalud", según la figura 6 del presente artículo.          FIGURA 6. Forma del sello frontal de advertencia</p>

 <p>Parágrafo: No se puede utilizar otro formato de etiquetado frontal, ni tipo de forma de sello de advertencia, ni cambiar el texto, tipo de letra, diagrama o dibujo.</p>	 <p>Parágrafo: No se puede utilizar otro formato de etiquetado frontal, ni tipo de forma de sello de advertencia, ni cambiar el texto, tipo de letra, diagrama o dibujo, en ningún producto, independiente si lleva o no, etiquetado frontal de advertencia.</p>																																										
<p>Dimensiones del sello de advertencia</p> <p><b>Tabla 18. Dimensiones del sello de advertencia</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Área de la cara principal de la etiqueta (cm<sup>2</sup>)</th> <th>Dimensiones de símbolo (diámetro)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>&lt; 30</td> <td>Rotula en el envase secundario</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 30 y &lt;60</td> <td>1.6 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 60 y &lt;100</td> <td>2.1 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 100 y &lt;200</td> <td>2.7 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;=200 y &lt;300</td> <td>3.3 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 300</td> <td>3.8 cm</td> </tr> </tbody> </table>	Área de la cara principal de la etiqueta (cm <sup>2</sup> )	Dimensiones de símbolo (diámetro)	< 30	Rotula en el envase secundario	>= 30 y <60	1.6 cm	>= 60 y <100	2.1 cm	>= 100 y <200	2.7 cm	>=200 y <300	3.3 cm	>= 300	3.8 cm	<p>Dimensiones del sello de advertencia</p> <p><b>Tabla 18. Dimensiones del sello de advertencia</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Área de la cara principal de la etiqueta (cm<sup>2</sup>)</th> <th>Sello ancho y alto (en cm)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>&lt; 30cm<sup>2</sup></td> <td>Rotula en envase secundario</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 30cm<sup>2</sup> a &lt; 35cm<sup>2</sup></td> <td>1.7 x 1.7 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 35cm<sup>2</sup> a &lt; 40cm<sup>2</sup></td> <td>1.8 x 1.8 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 40cm<sup>2</sup> a &lt; 50cm<sup>2</sup></td> <td>2.0 x 2.0 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 50cm<sup>2</sup> a &lt; 60cm<sup>2</sup></td> <td>2.2 x 2.2 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 60cm<sup>2</sup> a &lt; 80cm<sup>2</sup></td> <td>2.5 x 2.5 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 80cm<sup>2</sup> a &lt; 100cm<sup>2</sup></td> <td>2.8 x 2.8 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 100cm<sup>2</sup> a &lt; 125cm<sup>2</sup></td> <td>3.1 x 3.1 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 125cm<sup>2</sup> a &lt; 150cm<sup>2</sup></td> <td>3.4 x 3.4 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 150cm<sup>2</sup> a &lt; 200cm<sup>2</sup></td> <td>3.9 x 3.9 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 200cm<sup>2</sup> a &lt; 250cm<sup>2</sup></td> <td>4.4 x 4.4 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt;= 250cm<sup>2</sup> a &lt;= 300cm<sup>2</sup></td> <td>4.8 x 4.8 cm</td> </tr> <tr> <td>&gt; 300 cm<sup>2</sup></td> <td>5% del tamaño de la cara principal</td> </tr> </tbody> </table>	Área de la cara principal de la etiqueta (cm <sup>2</sup> )	Sello ancho y alto (en cm)	< 30cm <sup>2</sup>	Rotula en envase secundario	>= 30cm <sup>2</sup> a < 35cm <sup>2</sup>	1.7 x 1.7 cm	>= 35cm <sup>2</sup> a < 40cm <sup>2</sup>	1.8 x 1.8 cm	>= 40cm <sup>2</sup> a < 50cm <sup>2</sup>	2.0 x 2.0 cm	>= 50cm <sup>2</sup> a < 60cm <sup>2</sup>	2.2 x 2.2 cm	>= 60cm <sup>2</sup> a < 80cm <sup>2</sup>	2.5 x 2.5 cm	>= 80cm <sup>2</sup> a < 100cm <sup>2</sup>	2.8 x 2.8 cm	>= 100cm <sup>2</sup> a < 125cm <sup>2</sup>	3.1 x 3.1 cm	>= 125cm <sup>2</sup> a < 150cm <sup>2</sup>	3.4 x 3.4 cm	>= 150cm <sup>2</sup> a < 200cm <sup>2</sup>	3.9 x 3.9 cm	>= 200cm <sup>2</sup> a < 250cm <sup>2</sup>	4.4 x 4.4 cm	>= 250cm <sup>2</sup> a <= 300cm <sup>2</sup>	4.8 x 4.8 cm	> 300 cm <sup>2</sup>	5% del tamaño de la cara principal
Área de la cara principal de la etiqueta (cm <sup>2</sup> )	Dimensiones de símbolo (diámetro)																																										
< 30	Rotula en el envase secundario																																										
>= 30 y <60	1.6 cm																																										
>= 60 y <100	2.1 cm																																										
>= 100 y <200	2.7 cm																																										
>=200 y <300	3.3 cm																																										
>= 300	3.8 cm																																										
Área de la cara principal de la etiqueta (cm <sup>2</sup> )	Sello ancho y alto (en cm)																																										
< 30cm <sup>2</sup>	Rotula en envase secundario																																										
>= 30cm <sup>2</sup> a < 35cm <sup>2</sup>	1.7 x 1.7 cm																																										
>= 35cm <sup>2</sup> a < 40cm <sup>2</sup>	1.8 x 1.8 cm																																										
>= 40cm <sup>2</sup> a < 50cm <sup>2</sup>	2.0 x 2.0 cm																																										
>= 50cm <sup>2</sup> a < 60cm <sup>2</sup>	2.2 x 2.2 cm																																										
>= 60cm <sup>2</sup> a < 80cm <sup>2</sup>	2.5 x 2.5 cm																																										
>= 80cm <sup>2</sup> a < 100cm <sup>2</sup>	2.8 x 2.8 cm																																										
>= 100cm <sup>2</sup> a < 125cm <sup>2</sup>	3.1 x 3.1 cm																																										
>= 125cm <sup>2</sup> a < 150cm <sup>2</sup>	3.4 x 3.4 cm																																										
>= 150cm <sup>2</sup> a < 200cm <sup>2</sup>	3.9 x 3.9 cm																																										
>= 200cm <sup>2</sup> a < 250cm <sup>2</sup>	4.4 x 4.4 cm																																										
>= 250cm <sup>2</sup> a <= 300cm <sup>2</sup>	4.8 x 4.8 cm																																										
> 300 cm <sup>2</sup>	5% del tamaño de la cara principal																																										
<p>“32.3 Proporciones del sello de advertencia: Todos los elementos (textos e íconos), deben estar centrados sobre el eje y del cuadro negro. A continuación, se presenten las proporciones (...).”</p>	<p>“Proporciones del sello de advertencia: Todos los elementos (textos e íconos), deben estar centrados sobre el eje y del cuadro negro. A continuación, se presenten las proporciones. La letra “x” corresponde a la unidad de proporción sobre la que se construye el ícono del sello.”</p>																																										

Artículo 37. Modificado. Fueron adicionados los párrafos 5 y 6 que señalan lo siguiente.

“Parágrafo 5. Para aquellos productos que se comercializaron con el sello circular o cumpliendo con los requisitos de la Resolución 810 de 2021, antes de la entrada en vigencia de este acto administrativo, pueden agotar etiquetas, de acuerdo con el procedimiento que el INVIMA señale.

Parágrafo 6. Para el caso de aquellos productos que ya cuenten con las disposiciones establecidas en la Resolución 810 del 2021 y que de acuerdo a las actuales condiciones deban implementar el etiquetado frontal de advertencia pueden hacer uso de adhesivos de acuerdo a las características

descritas en el presente acto administrativo. También pueden hacer uso de la opción de agotamiento de etiquetas.”.

En cuanto a la vigencia y derogatorias, se observan las siguientes modificaciones.

Resolución No. 810 de 2021	Proyecto de modificación
<p>Artículo 40. Vigencia y derogatorias. De conformidad con el numeral 12 del artículo 100 de la Decisión Andina 827 de 2018, las disposiciones establecidas en este reglamento técnico, 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.</p> <p>A partir de los dieciocho (18) meses siguientes a la fecha de publicación de esta resolución, queda derogado el artículo 3 de la Resolución 4135 de 1976, la Resolución 333 de 2011, numeral 5.2" y artículo 6" de la Resolución 2508 de 2012.</p> <p>Parágrafo 1. Hasta por un plazo máximo de dieciocho (18) meses, contados a partir de la fecha de publicación de esta resolución en el Diario Oficial, los fabricantes, importadores y comercializadores de</p>	<p>Artículo 7. Vigencia y derogatorias. De conformidad con el numeral 12 del artículo 10° de la Decisión Andina 827 de 2018, las disposiciones establecidas para etiquetado frontal de advertencia, entrarán a regir a los seis (6) 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.</p> <p>A partir de los seis (6) meses siguientes a la fecha de publicación de esta resolución, quedan derogados los artículos 2, 3, 16, 25, 32 y 37 de la Resolución 810 de 2021.</p> <p>Parágrafo 1. Hasta por un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de esta resolución en el Diario Oficial, los fabricantes, importadores y comercializadores de los alimentos envasados y empacados para consumo humano y los demás sectores</p>

<p>los alimentos envasados y empacados para consumo humano y los demás sectores obligados al cumplimiento de lo aquí dispuesto, seguirán acatando lo establecido en la Resolución 333 de 2011 y los artículos 5.2 y 6 de la Resolución 2508 de 2012.</p> <p>Parágrafo 2. Los alimentos envasados y empacados que pasados los dieciocho (18) meses de entrada en vigencia de la presente norma y que a esa fecha no cumplan con el etiquetado nutricional y etiquetado frontal de advertencia aquí establecido, independientemente de la fecha de fabricación, y en el caso de no agotarse durante este término los productos, deberán ser retirados por parte del fabricante, comercializador o importador.</p> <p>Parágrafo 3. En el caso de los fabricantes que deseen ajustar la información nutricional en las etiquetas antes del tiempo de transitoriedad (18 meses), lo pueden hacer, sin embargo, deben dar total cumplimiento a lo exigido en este acto administrativo.</p> <p>Parágrafo 4. Para el caso de los envases retornables se dará un tiempo adicional de 5 años contados a partir de los dieciocho (18) meses siguientes a la fecha de publicación, para ajustarse a las disposiciones de este acto administrativo. Sin embargo, a partir de los dieciocho (18) meses de entrada en</p>	<p>obligados al cumplimiento de lo aquí dispuesto, seguirán acatando lo establecido en los artículos 2, 3, 16, 25, 32 y 37 de la Resolución 810 de 2021.</p> <p>Parágrafo 2. En el caso de los fabricantes que deseen aplicar el etiquetado frontal de advertencia antes del tiempo de transitoriedad (6 meses), lo pueden hacer, sin embargo, deben dar total cumplimiento a lo exigido en este acto administrativo.</p> <p>Parágrafo 3. Las demás disposiciones de la Resolución 810 de 2021 no modificadas por la presente Resolución continúan vigentes</p>
--	---

vigencia de la presenta norma, como medida transitaría el sello frontal de advertencia se deberá colocar en la tapa para los envases retorna bies que no puedan etiquetarse en la cara frontal, o con un sticker o en el envase secundario.	
---	--

Teniendo en cuenta los aspectos estudiados con respecto a la reglamentación del etiquetado frontal, la Sala pasará a estudiar si las pretensiones relacionadas con el Ministerio de Salud y Protección Social, están llamadas a prosperar.

La parte actora en su demanda, enfatizó que la razón para presentar la acción popular radica en la imposibilidad de que las autoridades administrativas hagan efectivos los derechos de niñas, niños y adolescentes y de sus padres, cuidadores y educadores a obtener información clara, veraz, comprensible y suficiente sobre qué productos comestibles son altos en alguno de los siguientes ingredientes críticos: azúcar, sodio y grasas saturadas.

De acuerdo con lo expuesto en este acápite, a juicio de esta Sala de decisión, el Ministerio de Salud y Protección Social vulneró los derechos a la salubridad pública y los derechos de los consumidores, por las siguientes razones.

Según el informe allegado por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), requerido por el Despacho del Magistrado Sustanciador en auto del 11 de marzo de 2020, en Colombia el 56,1% de la población adulta padece de sobrepeso u obesidad.

En el caso de menores, estos entornos no solo obstaculizan los programas para comer sano y mantener un peso adecuado en la edad temprana, sino que inducen a la población infantil a adquirir hábitos que pueden poner en riesgo su salud.

De acuerdo con 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 (...). El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen.”*

Por su parte, la Ley 1355 de 2009, artículo 10, establece que *“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.”*

Así las cosas, es el Ministerio de Salud y Protección Social la autoridad encargada de reglamentar el etiquetado de los contenidos nutricionales y calóricos en Colombia.

Como se indicó en el marco normativo expuesto, en el año 2011, con la expedición de la Resolución No. 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.”*, se avanzó en el trabajo del etiquetado nutricional de alimentos.

Sin embargo, como lo señala el Ministerio de Salud y Protección Social, el rotulado nutricional informa a cerca del contenido de nutrientes y ofrece datos complementarios, como las declaraciones de propiedades nutricionales y las declaraciones de propiedades de salud.

Esta información suministrada a través del rotulado, debe ser una ayuda para que el consumidor seleccione los alimentos más adecuados a fin de mantener una alimentación saludable y, así, prevenir el riesgo de contraer algunas enfermedades crónicas.

Sin embargo, esta norma no reglamentó nada con respecto al etiquetado relacionado con productos ultraprocesados ni determinó los nutrientes sobre los cuales se deba informar en relación con su contenido (sodio, azúcares y grasas).

La expedición de la Resolución No. 810 de 2021, significó un gran avance en el esfuerzo del Ministerio de Salud y Protección Social, pues no solo reglamentó técnicamente los requisitos del etiquetado nutricional sino también del etiquetado frontal de advertencia.

Así mismo, el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 contiene la reglamentación técnica sobre “etiquetado frontal de advertencia” en el sentido de que obliga a los productores a etiquetar frontalmente la advertencia del alimento al que se haya adicionado sodio/sal, azúcares y/o grasas saturadas, siempre que alguno de estos tres nutrientes críticos supere ciertos valores máximos, por ejemplo cuando un alimento empacado contiene más de 400 miligramos de sodio por cada 100 gramos de alimento, entonces debe etiquetarse frontalmente con un sello de “Alto en sal”.

Por tanto, según la Resolución 810 de 2021, de superarse los valores máximos de cualquiera de estos tres nutrientes críticos: sodio/sal, azúcares o grasas saturadas, se ordena que los alimentos contengan un sello de advertencia frontal, en forma de círculo.

No obstante, dicha resolución ha sido objeto de críticas por diferentes factores, entre ellos, su entrada en vigencia, el sello de la etiqueta frontal, la expresión “Alto en” cuando debería ser “Exceso en”, todo ello relacionado con la falta de un estudio que mostrara la mayor evidencia científica disponible libre de conflictos de interés.

Precisamente, una lectura de la parte motiva de la mencionada resolución denota la carencia de un estudio científico que sustente la utilización del sello circular y tampoco se explica por qué se utiliza la expresión “Alto en” y no otra.

Además, la Resolución No. 810 fue proferida el 16 de junio de 2021 con entrada en vigencia 18 meses después, esto es, diciembre de 2022. Por su parte, la Ley 2120 fue proferida el 30 de julio de 2021 con un plazo de reglamentación hasta agosto de 2022.

Este aspecto temporal puede, de una parte, generar gastos innecesarios a los productores de alimentos por las etiquetas que se deben insertar (de dos tipos,

según la clase de reglamentación, la circular de la resolución vigente o la octagonal del proyecto); y, por la otra, generar confusión e incertidumbre frente a los consumidores.

Así mismo, de acuerdo con la Ley 2120 de 2021, artículo 5, debe implementarse un sistema de etiquetado frontal de advertencia en determinados productos alimenticios, con el fin de que se informe de manera clara y comprensible su contenido excesivo de nutrientes críticos, basado en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflictos de interés.

En consideración de esta Sala de decisión, tal dualidad normativa pudo haberse evitado por parte del Ministerio de Salud y Protección Social de haberse tenido en cuenta que la problemática de salud pública de las enfermedades no transmisibles es conocida desde hace varios años en Colombia.

No se desconoce el avance normativo en materia de etiquetado frontal de advertencia, específicamente en los años 2021 y 2022, pues en este periodo se expidieron la Resolución No. 810 de 2021, la Ley 2120 de 2021 y se sometió a consulta el proyecto normativo que pretende reformar la resolución señalada.

El proyecto de reforma, tal y como fue allegado por el Ministerio de Salud y Protección Social, modifica la forma del sello de etiquetado, color, dimensiones y mensaje de advertencia (Exceso en, en lugar de Alto en); y sus parámetros técnicos fueron establecidos a partir del estudio realizado por la Universidad de Antioquia que determinó, con base en la mayor evidencia científica disponible libre de conflictos de interés, la forma que debe adoptar el etiquetado frontal de alimentos.

Lo anterior permite establecer que, contrario a lo afirmado por la parte actora, pues no se allegó prueba de su dicho, no hay una acción deliberada del Gobierno Nacional y, en particular, del Ministerio de Salud y Protección Social para impedir que se adopten medidas efectivas que contribuyan a informar de manera veraz, imparcial y comprensible sobre las comidas ultraprocesadas que contengan exceso de azúcar, sodio o grasas saturadas.

Sin embargo, las acciones implementadas en materia de regulación del etiquetado frontal han sido tardías.

Pese a que desde la Ley 1355 de 2009, artículo 10, ya establecía el etiquetado como responsabilidad reglamentaria del Ministerio de Protección Social, solo en 2021, con la expedición de la Resolución No.810, se avanzó en dicho proceso con el etiquetado frontal de advertencia, si bien las determinaciones allí adoptadas no tuvieron sustento en la mayor evidencia científica disponible sobre forma y leyendas de advertencia, como debería corresponder en esta clase de decisiones dada su trascendencia e impacto masivo en la población sobre el derecho a la salud.

De acuerdo con lo expuesto en apartes anteriores y en comparación con otros países de la región de desarrollo similar, Colombia ha tenido un atraso de 12 años, en relación con países como Ecuador o Chile que hace ya varios años (2012 y 2015) vienen implementando el etiquetado frontal de advertencia en determinados alimentos.

Esta regulación tardía, se hace evidente en el proyecto de reforma de la Resolución No. 810 de 2021, toda vez que, como se plasmó previamente, la parte considerativa del proyecto aún no se ha completado en tanto hacen falta los siguientes pasos.

i) el concepto previo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ii) la notificación del proyecto de resolución a la Organización Mundial del Comercio, iii) el concepto emitido por el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio y iv) el concepto del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Además, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Salud y Protección Social en su respuesta a la prueba decretada de oficio, el proyecto normativo se encuentra en consulta pública en la página web de la cartera ministerial referida. Posterior a ello, el proyecto debe continuar con los trámites establecidos en el Decreto 1595 de 2015 y, por lo tanto, se espera que la nueva resolución esté siendo expedida en diciembre del presente año (2022).

Todo lo expuesto conduce a concluir que actualmente no se cuenta con una regulación clara y eficaz de etiquetado frontal en Colombia para determinados alimentos, basada en la mayor evidencia científica disponible libre de conflictos de interés como lo establece la Ley 2120 de 2021.

Por lo tanto, se concluye que los derechos a la salubridad pública y los derechos de los consumidores están siendo vulnerados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En consecuencia, se accederá a la primera de las cuatro pretensiones de la demanda.

Por lo tanto, se ordenará al Ministerio de Salud y Protección Social dar prioridad, en el marco del procedimiento legalmente establecido, a los trámites para expedir en el menor tiempo posible la resolución que modifique la No. 810 de 2021, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021, esto es, que el etiquetado frontal de determinados alimentos se base en la mayor evidencia científica disponible libre de conflictos de interés.

Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá tener en cuenta la mayor evidencia científica libre de conflictos de interés prevista en el estudio realizado por la Universidad de Antioquia, reseñado líneas más arriba, porque se trata del fundamento científico contratado para el efecto por la dependencia gubernamental responsable de la reglamentación.

Una vez notificado este fallo, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá allegar un informe mensual al expediente, sobre las acciones encaminadas a dar cumplimiento a la orden impartida en esta sentencia.

Igualmente, se conformará un Comité de Verificación de Cumplimiento de la Sentencia dirigido por el Magistrado sustanciador de la presente sentencia e integrado, además, por la Ministra de Salud y Protección Social, el Agente del Ministerio Público y los representantes legales de la Corporación Colombiana de Padres y Madres, Red Papaz, de la Asociación Colombiana de Educación al Consumidor, Educar Consumidores, y de Fian Colombia.

ii) Pautas publicitarias de Alpina Productos Alimenticios S.A y Gaseosas Tobón S.A.

La segunda de las pretensiones se encuentra encaminada a declarar a Alpina Productos Alimenticios S.A. (Alpina) y Gaseosas Tobón S.A. (Postobón) como responsables por la vulneración de los derechos de los consumidores.

En el libelo demandatorio, tal aspecto se enuncia de la siguiente manera.

1. “Declarar que **POSTOBON** ha violado el derecho colectivo de los consumidores a ser protegidos contra toda forma de engaño.
2. 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 normatividad acerca de los productos que ofrece.
3. Ordenar a **POSTOBON** que cese la difusión de la pauta publicitaria que se demanda, y se le prevenga de desarrollar pautas semejantes o que reproduzcan los mismos engaños.
4. Ordenar a **ALPINA** que cese la difusión de la pauta publicitaria que se demanda, y se le prevenga de desarrollar pautas semejantes o que reproduzcan los mismos engaños.”

De acuerdo con la parte actora, estas dos empresas productoras de alimentos y bebidas violaron los derechos de los consumidores por las pautas publicitarias relacionadas con dos productos.

El 21 de diciembre de 2017, Red Papaz presentó ante la Superintendencia de Industria y Comercio sendas quejas por publicidad engañosa de los productos *Fruper* de Alpina y *Hit* de Postobón.

La queja presentada contra Postobón, consiste 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 niños, niñas y adolescentes y (iii) que hace fuertes a los niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, la queja presentada contra Alpina, consiste en la divulgación de un comercial de cuarenta y un (41) segundos de su producto *Fruper* en YouTube, en el que se resalta que el referido producto es: (i) ideal para niños, niñas y adolescentes y (ii) contiene una serie de vitaminas y minerales denominados Nutrimix que contribuyen positivamente a la salud y crecimiento de los niños, niñas y adolescentes. Dichas afirmaciones no corresponden a la realidad y, en consecuencia, conducen a engaño.

En defensa de lo señalado por la parte actora, tanto Alpina Productos Alimenticios S.A. como Gaseosas Tobón S.A., alegaron en su favor la carencia actual de objeto.

Gaseosas Posada Tobón S.A., señaló que la publicidad reseñada por la parte actora con respecto al producto *Hit* fue retirada del mercado en los años 2015 y 2018.

Del mismo escrito de la demanda se concluye que las piezas publicitarias a las que hace alusión la parte actora, fueron retiradas en las fechas señaladas por la demandada.

Con respecto a la pieza publicitaria de 40 segundos emitida en YouTube sobre el producto *Hit*, la parte actora señala que la misma estuvo al aire desde el año 2015 hasta el año 2018. Otro comercial, también emitido en YouTube, de jugos *Hit*, de 20 segundos, estuvo al aire solamente entre los años 2015 y 2016.

Por su parte, Alpina Productos Alimenticios S.A., señaló que el comercial de *Fruper* estuvo al aire entre el 7 de septiembre de 2016 y el 13 de noviembre de 2016.

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, específicamente la certificación expedida por la Directora Digital de Medios de Alpina Productos Alimenticios S.A., se observa que el producto "*Fruper con Nutrimix*" fue publicitado en formato digital mediante video/ comercial producido por RCN Televisión S.A., desde el 6 de septiembre de 2016 y a la fecha de expedición de la certificación, esto es, enero de 2020, la pieza ya no se encontraba disponible.

Así mismo, se observa que la pieza publicitaria del producto en mención ya no se difunde. Al acceder al enlace suministrado por la parte actora en la demanda, esto es, <https://www.youtube.com/watch?v=3ktzoZyB6JE> , se indica que el video ya no existe.

De acuerdo con lo señalado, por carencia actual de objeto, se negarán las pretensiones mencionadas encaminadas a ordenar el cese en la difusión de las pautas publicitarias aludidas y a declarar que tanto Alpina Productos Alimenticios S.A. como Gaseosas Tobón S.A. violaron el derecho colectivo de los consumidores a ser protegidos contra toda forma de engaño.

### iii) Trámites administrativos prevalentes de niños, niñas y adolescentes

Pretende la parte actora que se declare que la Superintendencia de Industria y Comercio, la Comisión de Regulación de Comunicaciones y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, han vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa porque han inobservado el trámite prevalente en asuntos relacionados con los niños, niñas y adolescentes.

Así mismo, pretende que se ordene a los accionados que aseguren la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes mediante la garantía de un trámite prevalente en el que se respeten las garantías procesales y que permita la efectiva protección de sus derechos.

Las pretensiones no tienen vocación de prosperidad, por las razones que se exponen a continuación.

Para que se considere vulnerado el derecho a la moralidad administrativa, es necesario demostrar la concurrencia de dos elementos: la infracción del ordenamiento jurídico (elemento objetivo); y que dicha infracción haya sido cometida en forma intencional (elemento subjetivo).

Expresado en otros términos, el mero desconocimiento del orden jurídico no implica violación del derecho a la moralidad administrativa, pues se requiere que dicho alejamiento de la normativa aplicable se encuentre animado por intenciones reprobables, ajenas a la función pública.

En lo que respecta a la Superintendencia de Industria y Comercio, esta arrimó con la contestación de la demanda la Sentencia T-595 del 6 de diciembre de 2019 de la H. Corte Constitucional, Magistrado ponente Alejandro Linares Cantillo. Se trata de una acción de tutela interpuesta por la Corporación Colombiana de Padres y Madres, Red Papaz, contra la Superintendencia de Industria y Comercio y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).

En dicha providencia, concluyó el alto tribunal.

“La obligación de tramitar de *“forma prevalente”* las quejas relacionadas con los derechos que como consumidores tienen los menores contenida en el artículo 8 del Decreto 975 de 2014 durante el trámite de averiguaciones preliminares supone que (i) el trámite de estas quejas debe estar inspirado en el principio de celeridad; (ii) el estudio de estas quejas es prioritario frente al estudio de quejas ordinarias y las reglas de reparto y asignación de trabajo al interior de la entidad deben tener en cuenta dicha prioridad; (iii) la SIC está facultada para realizar actividades y tomar medidas procesales especiales que no realiza en el marco de las quejas ordinarias y que tengan por objeto la pronta resolución de estos trámites; y (iv) el interés superior de los menores de edad implica para las autoridades estatales la obligación de adoptar medidas encaminadas a promover el bienestar de los niños, niñas y adolescentes. Como consecuencia de este deber, las autoridades y los particulares deben abstenerse de adoptar medidas que desmejoren la situación en la que se encuentran los NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. En este caso la Sala constató que la SIC ha dado un trámite prevalente a las quejas administrativas en contra de ALPINA y POSTOBÓN, dando clara prevalencia al interés superior del menor durante la fase de averiguaciones preliminares, pues (i) las reglas de reparto al interior de la SIC sí tienen en cuenta la obligación de dar trámite prevalente; (ii) la SIC ha tomado acciones especiales para tramitar las quejas administrativas tales como la creación de una comisión interdisciplinaria y la adopción de una resolución de formulación de cargos.”.

De acuerdo con los apartes transcritos, la Superintendencia de Industria y Comercio ha dado trámite prevalente a las quejas administrativas presentadas en contra de Alpina Productos Alimenticios S.A. y Gaseosas Tobón S.A., precisamente por la presunta publicidad engañosa de los productos *“Fruper con Nutrimix”* y *“Hit”*.

Con respecto a la Comisión de Regulación de Comunicaciones y al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, la parte actora no probó dentro del expediente la configuración de una demora injustificada en algún caso

específico en el que se encuentren involucrados los derechos de niños, niñas y adolescentes, como tampoco que dichas entidades se hubiesen apartado de los deberes que les imponen las normas respectivas.

En consecuencia, no se probó por la parte actora el primer elemento de la vulneración del derecho a la moralidad administrativa, que corresponde a la infracción del ordenamiento jurídico (elemento objetivo); tampoco obra prueba que permita afirmar que las actuaciones de las accionadas se hayan motivado en intenciones indebidas para favorecer intereses particulares (elemento subjetivo).

iv) “Pacto por el crecimiento del sector de alimentos procesados”

Finalmente, la parte actora pretende que se declare que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República violó el derecho colectivo a la moralidad administrativa en el proceso de negociación y suscripción del denominado “*pacto por el crecimiento del sector de alimentos procesados*”.

En la demanda se indica que 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 de alimentos procesados*” que tuvo como propósito contribuir al aumento de empleos formales en ese sector.

Para lograr dicho objetivo, las partes firmantes identificaron una serie de dificultades que, en su criterio, impiden que el sector crezca y, luego, propusieron una serie de alternativas para sanearlas.

Así mismo, señala que Red Papaz solicitó a la Vicepresidencia de la República información acerca del proceso de construcción del pacto, las entidades que participaron, las razones por las cuales se excluyó la participación de la sociedad civil, el alcance del mismo y la naturaleza del Codex Alimentarius.

La Vicepresidencia de la República respondió algunas de estas preguntas e indicó que el “*pacto*” era un documento simbólico que establecía lineamientos de política pública y, por lo tanto, no resulta vinculante para ninguna de las partes

que lo suscribieron. Por esta razón, Red Papaz solicitó dejar sin efectos tal documento, solicitud que fue negada.

La parte actora afirma que en el proceso de construcción y suscripción del documento concurren los elementos objetivos y subjetivos de la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

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 y la Ley, pues no es aceptable que se adelante un proceso sin que se tenga en cuenta a la sociedad civil.

Por su parte, el elemento subjetivo se advierte en la medida en que el pacto fue suscrito con el único propósito de favorecer el interés de unos particulares, en desmedro del interés general.

La Sala considera que esta pretensión no tiene vocación de prosperidad.

Una vez revisado el documento que contiene el pacto, se observa que este tiene como propósito establecer una estrategia sectorial para la generación de nuevas fuentes de crecimiento.

Con respecto al etiquetado frontal, dicho pacto se refiere al mismo como una dificultad (cuello de botella) en el entorno competitivo, que se denominó “*EC-3 Presión por reglamentar normas de etiquetado frontal vía proyecto de ley sin fundamento técnico, que afectan a la industria de alimentos procesados*”.

La solución propuesta al mismo consiste en 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 el etiquetado frontal).

A juicio de la Sala, si bien la enunciación del etiquetado frontal de determinados alimentos como una dificultad (cuello de botella) no se encuentra en armonía con la Ley 2120 de 2021, artículo 5, que lo consagra basado en la mayor evidencia

científica disponible libre de conflictos de interés, dicha circunstancia no implica una vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

En particular, se destaca que según la Vicepresidencia de la República dicho documento tiene un carácter simbólico, esto es, que resulta no vinculante.

Si bien tal condición no lo despoja de una cierta capacidad para incentivar el despliegue de comportamientos por parte de quienes lo suscribieron, dicho pacto debe ser entendido por las autoridades y particulares conforme a la Ley 2120 de 2021, artículo 5, esto es, que el etiquetado frontal de determinados alimentos no puede ser visto como una dificultad (cuello de botella) sino como una obligación o, si se quiere, como una variable de tipo legal que el empresariado colombiano deberá incorporar a sus procesos de producción.

En consecuencia, con las precisiones hechas, el *“pacto por el crecimiento del sector de alimentos procesados”*, no implica violación del derecho a la moralidad administrativa ni quienes lo suscribieron incurrieron en amenaza o vulneración de tal derecho.

#### Otro asunto

Mediante escrito allegado por correo electrónico del 18 de octubre de 2022, la representante de la parte actora, solicitó el decreto de una medida cautelar. La misma tiene como fin la suspensión de la Resolución No. 810 de 2021.

La Sala considera que en las actuales circunstancias procesales es innecesario pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar, pues con la presente providencia se resuelven de fondo las pretensiones de la demanda, y como el fin de la medida cautelar es la protección del objeto del litigio y la efectividad de la sentencia (artículo 229, inciso 1, Ley 1437 de 2011), se satisface su cometido.

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN “A”**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

**PRIMERO. - AMPARAR** los derechos e intereses colectivos a la salubridad pública y de los consumidores y usuarios.

En consecuencia, se dispone:

**2.1 ORDENAR** al Ministerio de Salud y Protección Social que en el menor tiempo posible, conforme al procedimiento establecido, culmine la actuación tendiente a expedir el acto administrativo que habrá de modificar la Resolución No. 810 de 2021, proferida por dicha entidad, conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021.

El Ministerio de Salud y Protección Social, deberá tener en cuenta para el efecto la mayor evidencia científica disponible libre de conflictos de interés, contenida en el estudio realizado por la Universidad de Antioquia en materia de etiquetado frontal para determinados alimentos.

Una vez notificado este fallo, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá rendir informes mensuales sobre el cumplimiento de la orden impartida en este ordenamiento, con indicación precisa de los avances y resultados.

**2.2. ORDENAR** la conformación de un Comité de Verificación de Cumplimiento de la Sentencia dirigido por el Magistrado sustanciador de la presente sentencia e integrado, además, por la Ministra de Salud y Protección Social, el Agente del Ministerio Público y los representantes legales de la Corporación Colombiana de Padres y Madres, Red Papaz, y de la Asociación Colombiana de Educación al Consumidor, Educar Consumidores, y de Fian Colombia.

**SEGUNDO. – NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**TERCERO. -** En firme esta providencia, por Secretaría, **ENVÍESE** copia de la misma al Registro Público Centralizado de Acciones Populares y de Grupo, de conformidad con el artículo 80 de la Ley 472 de 1998 y archívese el expediente, previas las constancias y anotaciones del caso.

Exp. N°. 25000234100020190106300  
Demandante: CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES-RED PAPA  
Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS  
MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
SENTENCIA

**CUARTO. - NO** emitir pronunciamiento con respecto a la solicitud de medida cautelar presentada por la parte actora, por las razones expuestas en esta sentencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en la Sala de la fecha.

Firmado electrónicamente  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

Firmado electrónicamente  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

Firmado electrónicamente  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma SAMAI por los magistrados Luis Manuel Lasso Lozano, Claudia Elizabeth Lozzi Moreno y Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, conforme al artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

L.C.C.G.