

Honorable Magistrado  
**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
Sección Primera  
Subsección B  
E. S. D.

REF.: Radicado: 25000 2341 000 2017 01684 00. Acción popular de **JORGE IVÁN PIEDRAHITA MONTOYA** contra la **NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, NACIÓN - MINISTERIO DE CULTURA, y NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

**CAROLINA PIÑEROS OSPINA**, mayor de edad, vecina de esta ciudad, identificada con cédula de ciudadanía número 39.694.233 de Bogotá D.C., en mi calidad de directora ejecutiva y representante legal de la **CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES - RED PAPAZ**, entidad sin ánimo de lucro, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con NIT. 830.130.422-3, aprovecho el presente memorial para dar respuesta al requerimiento formulado por este Despacho mediante el Auto Interlocutorio No. 2023 07 332 AP, en los siguientes términos:

#### I. ATENCIÓN DE REQUERIMIENTO FORMULADO

En el Auto recién referido este Despacho ofició a **RED PAPAZ** para que rindiera un informe sobre qué medidas sugiere que adopten las autoridades nacionales para la prevención y control de la obesidad. Esta providencia fue recientemente conocida por **RED PAPAZ** debido a que fue remitida a una dirección diferente a la establecida para las notificaciones judiciales. Sin embargo, **RED PAPAZ** manifiesta a este Despacho su absoluta determinación para brindar toda la información que llegue a requerir en cumplimiento de su deber constitucional de «colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia».<sup>1</sup>

Considerando que **RED PAPAZ** ha venido abogando por la adopción de un sistema de etiquetado frontal de advertencia y además ha impulsado acciones específicas orientadas a lograr la efectiva protección de los derechos humanos a la información, la alimentación y la salud, encuentro necesario pronunciarme en primer término respecto de las pretensiones de la acción popular. Posteriormente, me referiré de manera puntual a las medidas que sugiere que adopten las autoridades nacionales para prevenir la obesidad, así como otras enfermedades crónicas no transmisibles.

#### A. COSA JUZGADA EN MATERIA DE ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA

Luego de hacer una revisión del expediente, observo que el accionante pretende que el Despacho ordene:

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 95, numeral 7

*i) Disponer lo pertinente para que, en todas las envolturas, paquetes de comida, envases de bebidas azucaradas se coloque, en un lugar visible y en tamaño legible una leyenda que advierta “comer en exceso es perjudicial para la salud”; ii) Disponer lo pertinente para que en todas las envolturas, paquetes de comida, envases de bebidas azucaradas se coloque, en un lugar visible y en tamaño legible una leyenda que advierta “no hacer ejercicio, o ser sedentario, es perjudicial para la salud”; iii) Tomar las medidas rogadas en este trámite constitucional evitando un daño contingente y solucionando el problema latente de salubridad pública y iv) De conformidad con el artículo 90 constitucional se repita contra los funcionarios que estando obligados a educar, prevenir y ayudar no lo hagan, por pasividad u omisión de sus funciones.*

Al respecto, es necesario referir que en 2019 **RED PAPA**Z presentó la acción popular identificada con el radicado 2500023410002019-01063-00, contra el Ministerio de Salud y Protección Social y otros con el propósito de que se adoptara un sistema de etiquetado frontal de advertencia sobre los productos comestibles y bebibles ultraprocesados. La acción perseguía la protección del derecho colectivo a la salubridad pública, así como los derechos de los consumidores en especial de niñas, niños y adolescentes, que estaban siendo menoscabados como consecuencia del déficit de protección que ofrecía la Resolución 333 de 2011 en materia de información al consumidor sobre los requisitos de rotulado o etiquetado nutricional que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano.

Mientras se impulsaba la acción popular el Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud) profirió la Resolución 810 de 2021 en la que adoptó un sistema de etiquetado frontal que había concertado hacia dos (2) años con la industria de los comestibles y bebibles ultraprocesados en virtud del «Pacto por crecimiento y para la generación de empleo del sector de alimentos procesados». Al mes siguiente de que se hubiera adoptado este reglamento técnico se promulgó la Ley 2120 de 2021 «Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones». En el artículo 5 de esta norma se estableció que:

Artículo 5. Etiquetado frontal de advertencia. Todos los productos comestibles o bebibles clasificados de acuerdo a 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. (subrayas fuera del texto original).

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021 MinSalud contrató a la Universidad de Antioquia para que adelantara una revisión, a fin de determinar cuál es el etiquetado frontal que está respaldado en la mayor evidencia científica disponible libre de conflicto de interés. La Universidad de Antioquia concluyó que sistema de etiquetado que está respaldado en la mayor evidencia científica disponible libre de conflicto de interés es el etiquetado frontal de advertencia octagonal. Por este motivo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sentencia del 10 de noviembre de 2022 le ordenó a MinSalud:

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. (subrayas fuera del texto original).*

Debido a que el fallo proferido por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no fue recurrido por ninguna de las partes dentro del proceso cobró firmeza a finales del noviembre de 2022. Posteriormente, en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, MinSalud expidió la Resolución 2492 del 13 de diciembre de 2022 «*Por la cual se modifican los artículos 2, 3, 16, 25, 32,37 y 40 de la Resolución 810 de 2021 que establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados y empacados para consumo humano*». Esta norma establece la obligatoriedad de adoptar el sistema frontal de advertencia octagonal y define los tiempos para cumplir esta obligación.

Por consiguiente, resulta evidente que respecto de las pretensiones elevadas por el accionante en materia de etiquetado de productos comestibles y bebibles ha operado el fenómeno de la cosa juzgada debido a que existe una sentencia sobre la misma materia proferida por la propia Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Adicionalmente, conviene anotar que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado profirió una sentencia en la que ordenó a MinSalud dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021. Por esta razón, resulta necesario que el Despacho reconozca la configuración de la cosa juzgada en relación con las antedichas pretensiones.

## **B. MEDIDAS DE SALUD PÚBLICA PARA PREVENIR LA OBESIDAD**

Frente al requerimiento formulado por este Despacho, quisiera anotar que **RED PAPAZ** viene abogando desde hace varios años por la adopción de medidas basadas en evidencia científica que contribuyan a proteger de manera efectiva a niñas, niños y adolescentes (NNA) frente a la obesidad y otras enfermedades crónicas no transmisibles que afectan el goce del derecho al grado máximo de salud que se pueda lograr. Dentro de éstas se encuentran cinco (5) que quisiera resaltar de manera específica:

### **1. Promoción de la lactancia materna**

La promoción de la lactancia materna es una medida especialmente relevante para hacer frente a la obesidad. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) la lactancia materna puede reducir la prevalencia del sobrepeso y la obesidad en cerca del diez por ciento (10%).<sup>2</sup> Lo anterior, debido a que la leche materna además de ser el mejor alimento para niñas y niños entre los cero (0) y los dos (2) años, constituye un importante factor de protección en salud. Asimismo, los expertos han observado que la leche humana es el alimento ideal para los bebés, ya que aporta una nutrición completa «*La lactancia materna está asociada con un mejor desarrollo del sistema inmunológico y salud. También está relacionada con menores tasas de mortalidad y menos enfermedades gastrointestinales en comparación con bebés*

---

<sup>2</sup> Horta BL, Victora CG. Long-term effects of breastfeeding: a systematic review [Internet]. Ginebra: OMS; 2013 [consultado el 26 de febrero del 2014]. Se puede encontrar en: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/79198/1/9789241505307\\_eng.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/79198/1/9789241505307_eng.pdf).

*alimentados con fórmulas comerciales infantiles».*<sup>3</sup> Por esta razón, es indispensable que el Estado adopte todas las medidas a su alcance para promover la lactancia materna y evitar el consumo no prescrito de las Fórmulas Infantiles Comerciales (FIC). De acuerdo con la evidencia, éstas no igualan, ni reemplazan la leche humana. Tampoco cuentan con la misma cantidad o calidad de nutrientes que requieren las niñas y niños para su desarrollo.<sup>4</sup> Adicionalmente, las FIC suelen contener exceso de nutrientes críticos como los azúcares que son un factor de riesgo de la obesidad. De otro lado, promueven el posterior consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados con exceso de azúcares y otros ingredientes críticos relacionados con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles.

Por esta razón, es deber del Estado implementar cada una de las medidas establecidas en el Código Internacional de la Comercialización de Sucedáneos de Leche Materna y adoptar todas las medidas que se encuentren a su alcance para promover la lactancia materna y prevenir el consumo no prescrito de FIC.

## **2. Etiquetado Frontal de Advertencia**

El etiquetado frontal de advertencia es una de las medidas sugeridas por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para hacer frente a las enfermedades crónicas no transmisibles, incluidos el sobrepeso y la obesidad. Ésta consiste en establecer etiquetas frontales que adviertan de manera clara y efectiva a los consumidores cuándo un producto comestible o bebible ultraprocesado contiene exceso de nutrientes críticos o calorías, o cuando contiene edulcorantes. El etiquetado frontal de advertencia ha sido implementado en varios Estados de la América Latina entre ellos Chile, México, Perú, Argentina, Uruguay y recientemente en Colombia en virtud de la Ley 2120 de 2021 y la Resolución 2492 de 2022.

De acuerdo con la Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Salud, Dainius Puras:

*Es alentador que varios Estados hayan adoptado, o estén realizando esfuerzos para adoptar, el etiquetado frontal de advertencia para fomentar una vida más saludable. Al hacerlo, promueven la salud desalentando el consumo de alimentos y bebidas malsanos. A su vez, una alimentación más sana contribuye a reducir los factores de riesgo de las [enfermedades no transmisibles] relacionadas con la dieta, como el sobrepeso y la obesidad.*<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Lyons, K. E., Ryan, C. A., Dempsey, E. M., Ross, R. P., & Stanton, C. (2020). Breast Milk, a Source of Beneficial Microbes and Associated Benefits for Infant Health. *Nutrients*, 12(4), 1039. <https://doi.org/10.3390/nu12041039>

<sup>4</sup> OMS. (2008). Indicators for assessing infant and young child feeding practices. Geneva.

<sup>5</sup> Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud con respecto a la adopción del etiquetado frontal de advertencia en alimentos y bebidas para hacer frente a las enfermedades no transmisibles. 27 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wpabuso%20dirigir%20cualquier%20tipo%20de%20publicidad%20o%20marketing%20a%20un%20ni%C3%B1o%20con%20intenci%C3%B3n%20de%20persuadirlo%20de%20que%20consume%20cualquier%20producto,%20de%20manera%20directa%20o%20indirecta.-content/uploads/2020/10/Traduccion-etiquetado-frontal-ONU-1.pdf>

La identificación de los productos comestibles y bebibles ultraprocesados que contienen exceso de ingredientes críticos o que contienen edulcorantes, además de brindar información a los consumidores para tomar decisiones, también sirve para implementar otras medidas recomendadas para hacer frente a las enfermedades crónicas no transmisibles como los impuestos saludables, la promoción de entornos escolares saludables y las restricciones a la publicidad.

### 3. Impuestos Saludables

Los impuestos saludables constituyen la medida costo efectiva más importante para hacer frente a las enfermedades crónicas no transmisibles dentro de las que se encuentran el sobrepeso y la obesidad. Existe abundante evidencia que da cuenta acerca de la efectividad de esta medida de salud pública. Al incrementar el precio final de las bebidas azucaradas y los comestibles ultraprocesados, se desincentiva el consumo de productos que como lo ha reconocido la propia Corte Constitucional, son: «*nocivos para la salud*».<sup>6</sup>

En Colombia esta medida de salud pública, por la que ha abogado de tiempo atrás **RED PAPA** fue establecida en el artículo 54 de la Ley 2277 de 2022 «*Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones*». Aunque la constitucionalidad de esta medida fue demandada, la Corte Constitucional en sentencia C-435 de 2023 declaró la exequibilidad de la norma y señaló:

*si bien la medida analizada podría generar un impacto desde la perspectiva del libre mercado -en tanto eleva el precio de las bebidas azucaradas ultraprocesadas y desestimula su compra por parte del consumidor-, resultaba claro que la limitación se aprecia razonable y proporcionada a la luz de la realización del interés público, representado en el desincentivo del consumo de productos que podrían afectar la salud del colectivo. Por ello, se reconoció la compatibilidad de la medida con la Constitución y se desechó la censura planteada (...) (subrayas fuera del texto original).*

Esta decisión reviste especial importancia en la medida en que reconoce la constitucionalidad de la que puede ser considerada la principal medida para hacer frente a la obesidad y a otras enfermedades crónicas no transmisibles.

### 4. Entornos Escolares Saludables

La consolidación de entornos escolares saludables ha sido una constante dentro de las recomendaciones formuladas por diferentes organismos internacionales, así como por los intérpretes autorizados de instrumentos de protección de derechos humanos. El Comité de los Derechos del Niño formuló la Observación General No. 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud<sup>7</sup> y específicamente resaltó que:

*Los Estados también deberán hacer frente a la obesidad infantil, que se vincula con la hipertensión, indicios tempranos de enfermedades cardiovasculares, la resistencia a la*

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-435 de 2023 M.P. Alejandro Linares Cantillo – Referida en Comunicado de Prensa No. 41

<sup>7</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24).

*insulina, efectos psicológicos, una mayor probabilidad de obesidad en la edad adulta y fallecimientos prematuros. Debe limitarse la exposición de los niños a la "comida rápida" de alto contenido en grasas, azúcar o sal, que es muy energética, pero carece de suficientes micronutrientes, y a bebidas de alto contenido en cafeína u otras sustancias de posibles efectos nocivos. Debe controlarse la comercialización de estas sustancias, especialmente cuando sus destinatarios son niños, así como su disponibilidad en las escuelas y otros lugares.*<sup>8</sup> (subrayas fuera del texto original).

Por su parte, la OMS ha advertido que la creación de entornos escolares saludables supone liberar estos espacios de toda forma de promoción de productos que, con exceso de grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans, azúcares libres y exceso sodio. Asimismo, aclara que: «Dichos entornos incluyen, sin carácter limitativo, guarderías, escuelas, terrenos escolares, centros preescolares, lugares de juego, consultorios y servicios de atención familiar y pediátrica y durante cualquier actividad deportiva o cultural que se realice en dichos locales».<sup>9</sup>

En Colombia la Ley 2120 de 2021 establece en el artículo 9 que la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional promoverá entornos saludables en los espacios educativos públicos y privados. Aunque esta disposición refiere una serie de acciones orientadas a lograr este objetivo, su implementación continúa siendo una promesa. Por esta razón, puede ser adecuado que este Despacho ordene la implementación de medidas orientadas a consolidar entornos escolares y de atención a la primera infancia en los que no se ofrezcan productos comestibles y bebibles ultraprocesados, sino alimentos reales que posibiliten lograr una vida saludable.

## **5. Restricciones a la Publicidad**

En Colombia cerca del noventa y cinco por ciento (95%) de la publicidad en la franja infantil en televisión abierta está dedicada a la promoción de comestibles y bebibles ultraprocesados.<sup>10</sup> Pero la televisión, no es ni mucho menos el único medio por el cual NNA están expuestos a la publicidad de la comida chatarra que se relaciona con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles como la obesidad. Esta población está expuesta en la mayoría de los entornos en los que se desenvuelve a la agresiva publicidad de estos productos, algunas veces con mensajes manifiestamente engañosos, en los que dan a entender que son «pura fruta» entre otras cualidades irreales. La continua exposición a esta publicidad tiene especial incidencia en el alto consumo de estos productos por parte de NNA.

Por este motivo, la OMS y la OPS han recomendado a los Estados implementar medidas orientadas a restringir o eliminar la publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados a la población infantil y adolescente. Algunos Estados ya han tomado medidas específicas en este sentido. Por ejemplo, en Chile se prohíbe toda clase de publicidad de productos con exceso de nutrientes críticos dirigida a personas menores de

---

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Organización Mundial de la Salud, Conjunto de recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños, 2010.

<sup>10</sup> Estudio liderado por Luis Fernando Gómez de la Pontificia Universidad Javeriana, referido en: <https://www.elspectador.com/salud/publicidad-que-engorda-article-437558/>

catorce (14) años.<sup>11</sup> Por su parte, en Perú se encuentran reguladas las diferentes formas de publicidad dirigidas a menores de dieciséis (16) años.<sup>12</sup> En Brasil se ha establecido que constituye un abuso dirigir cualquier tipo de publicidad o marketing a un niño con intención de persuadirlo de que consuma cualquier producto, de manera directa o indirecta.<sup>13</sup> De otro lado en la provincia canadiense de Quebec se encuentra establecida una prohibición absoluta de publicidad dirigida a personas menores de trece (13) años. Estos ejemplos brindan información relevante acerca de posibles medidas que se pueden implementar para restringir la publicidad dirigida a NNA como lo han recomendado la OMS y la OPS.

## II. NOTIFICACIONES

Dada la relevancia del objeto de la acción popular, respetuosamente solicito que se considere a **RED PAPAZ** como interviniente y se le notifique de las actuaciones a los correos electrónicos: [director@redpapaz.org](mailto:director@redpapaz.org), [as.cont@redpapaz.org](mailto:as.cont@redpapaz.org); y [soportelegal@redpapaz.org](mailto:soportelegal@redpapaz.org)

Del Honorable Magistrado, atentamente,



**CAROLINA PIÑEROS OSPINA**

Directora Ejecutiva

**RED PAPAZ**

---

<sup>11</sup> Guarnizo, D. y Gutiérrez J., Elementos para la regulación del mercadeo y la publicidad sobre productos comestibles ultraprocesados (PCU) dirigidos a niños y niñas, Dejusticia, 2021. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/01/ElementosRegulacio%CC%81nPCU-Web.pdf>

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.