

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

E.

S.

D.

REF.: Radicado: 2500023410002019-01063-00. Acción Popular de la **CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES – RED PAPA** contra la **NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**; la **NACIÓN - MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, el **INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS - INVIMA**, la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO - SIC**, la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC**, **GASEOSAS POSADA TOBÓN S.A.**, y **ALPINA PRODUCTOS ALIMENTICIOS S.A.**

Yo, **CAROLINA PIÑEROS OSPINA**, mayor 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 PAPA**, entidad sin ánimo de lucro, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con NIT. 830.130.422-3, por el presente escrito informo a este Despacho sobre irregularidades recientes en el proceso de expedición de la reglamentación del etiquetado nutricional y frontal de advertencia que adelanta el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (MINSALUD)**, y reitero la necesidad de que se decreten las medidas cautelares solicitadas el pasado 24 de septiembre, con el propósito de hacer cesar daños actuales que afectan de manera grave los derechos a la salubridad, así como los derechos de los consumidores. A continuación mencionaré los hechos ocurridos. Luego mencionaré la necesidad de que se decreten las medidas específicas que demando así como su fundamento.

I. HECHOS

1. El pasado 11 de septiembre de 2020, **RED PAPA** elevó petición a **MINSALUD** con el propósito de obtener información acerca del trámite de expedición del reglamento de etiquetado nutricional y frontal de productos envasados para consumo humano. Específicamente solicito que se le indicara cuándo se responderían las observaciones formuladas en el marco de la consulta pública. Así mismo pidió que le remitieran el documento consolidado con todas las observaciones hechas y las correspondientes respuestas de **MINSALUD**.
2. El 24 de septiembre de 2020 **RED PAPA** presentó a este Despacho solicitud de medidas cautelares dirigidas a proteger el procedimiento y la sustancia de la reglamentación de etiquetado nutricional y frontal de productos envasados para consumo humano. Las medidas buscan que la norma se adopte dentro del menor término posible; que se apoye en la mejor evidencia científica libre de conflictos de interés; que su proceso de expedición no esté viciado por la interferencia de los sujetos destinatarios de la norma; y en consecuencia no se reduzca el nivel

de protección de los derechos de los consumidores establecido en el proyecto de norma divulgado el 27 de julio de 2020.

3. El 30 de septiembre de 2020, **MINSALUD** respondió la petición de **RED PAPA**. Al respecto señaló que: *“Las respuestas a la consulta pública nacional serán publicadas en conjunto con la consulta pública internacional, toda vez que se deben emitir con los ajustes finales al proyecto normativo”*. Adicionalmente, **MINSALUD** advirtió que la consulta internacional se estaba surtiendo en ese momento. A la fecha no se conocen detalles de la consulta internacional que según **MINSALUD** se viene adelantando desde esa fecha. No se conoce ninguna novedad al respecto.
4. El 20 de octubre se llevó a cabo la primera parte de la Audiencia de Pacto de Cumplimiento dentro de la Acción Popular de la referencia. Durante esta diligencia **RED PAPA** reiteró la necesidad de que **MINSALUD** adelante dentro del menor término posible el procedimiento de adopción de la reglamentación de etiquetado nutricional y frontal de productos envasados para consumo humano; que se establezca un término de no más de seis (6) meses para que entre en vigencia; que se apoye en la mejor evidencia científica libre de conflictos de interés particularmente para determinar la figura del sello y la leyenda que se presentará al consumidor.

Por su parte el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, ofreció prestar sus buenos oficios para alcanzar un Pacto de Cumplimiento entre **RED PAPA** y **MINSALUD**. El ofrecimiento fue aceptado por las partes, por lo que Tribunal Administrativo de Cundinamarca procedió a suspender la audiencia y anunció que se reanudaría el 19 de noviembre a las dos y treinta de la tarde (2:30 p.m.). Los temas por tratar en las conversaciones para alcanzar un Pacto de Cumplimiento eran: (i) tiempo para la adopción de la reglamentación, (ii) período de transición para la entrada en vigencia de la norma, (iii) tipo de sello frontal de advertencia (figura); (iv) mensaje o leyenda sobre el sello de advertencia.

En este punto es preciso recordar que el 26 de febrero de 2020, **MINSALUD** y **DAPRE** informaron al público que el nuevo modelo de etiquetado que se divulgó ese día era resultado de un “acuerdo” con la industria de productos ultraprocesados y con la sociedad civil. Este anuncio llevó a que el Tribunal solicitara copia de ese supuesto “acuerdo” para determinar si afectaba el curso del procedimiento judicial. Aunque en su respuesta **MINSALUD** omitió contestar la pregunta formulada, quedó claro que no hubo ningún acuerdo distinto al suscrito en agosto de 2019 entre el Gobierno Nacional y la industria que ha permeado todo el proceso de reglamentación.

5. En cumplimiento de su labor, el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa convocó a una reunión el 6 de noviembre de 2020 en la que **RED PAPA** presentó sus propuestas en relación con el sello frontal de advertencia (figura) y el mensaje. Cada una de las propuestas se apoyaron en lo que se reconoce como la mejor evidencia científica aplicable a Colombia y libre de conflicto de interés. **MINSALUD** manifestó que no podía pronunciarse sobre ninguno de estos temas pues primero debía esperar la orientación que impartiera para el efecto el “Alto Gobierno”. En vista de este obstáculo, se propuso que **RED PAPA** enviara su propuesta de Pacto de Cumplimiento directamente a

MINSALUD con antelación a la siguiente reunión de acercamiento. **RED PAPA** remitió una propuesta de Pacto de Cumplimiento el martes 10 de noviembre.

6. El viernes 13 de noviembre se llevó a cabo la segunda parte de la reunión de acercamiento. En esta ocasión participaron el Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios, y el Director de Promoción y Prevención. Durante la reunión los funcionarios de **MINSALUD** se negaron a aceptar los términos propuestos por **RED PAPA**. Al efecto, indicaron que **RED PAPA** sigue insistiendo en lo mismo sin que haya novedades para considerar que se deban introducir enmiendas a la propuesta de etiquetado establecida en el proyecto de norma. Sin embargo, **RED PAPA** indicó que además de la reciente declaración del Relator Especial para el Derecho Humano a la Salud en la que exhorta a los Estados a adoptar el etiquetado frontal de advertencia que se apoye en la mejor evidencia científica, y en la que además resalta que el etiquetado octagonal adoptado en Chile demuestra marcada efectividad; también existe un estudio reciente publicado en la Revista Nutrient en el que se demuestra la superioridad del octágono de advertencia frente al círculo propuesto por **MINSALUD**.
7. El 19 de noviembre cuando se reanudó la Audiencia en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **MINSALUD** presentó una fórmula de Pacto de Cumplimiento. Se trataba de un sello rectangular de advertencia con las leyendas “Alto” y “Modere su consumo”. **RED PAPA** manifestó nuevamente su preocupación de que la figura no contara con evidencia científica que respaldara su adopción. Por este motivo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró fallida la Audiencia de Pacto de Cumplimiento.
8. Posteriormente, el 25 de noviembre de 2020, sin haber dado respuesta a las observaciones formuladas, **MINSALUD** publicó en el enlace <https://bit.ly/2HBe178> un nuevo texto del proyecto de reglamento de etiquetado nutricional y frontal de productos envasados para consumo humano. Este proyecto registra más de setecientos cambios respecto del proyecto publicado el 27 de julio de 2020, como se puede observar a partir de un cotejo de los documentos que se anexan a este memorial. Dentro de los cambios introducidos, está el cambio del sello circular por el rectangular, así como la modificación del sello positivo. Sin embargo, también se registra la exclusión de productos a los que no les aplicarían estas disposiciones, como es el caso de las bebidas hidratantes por citar un ejemplo. De igual forma se observa la eliminación de las referencias a los edulcorantes, así como otras modificaciones sustanciales a la protección del derecho a la salud. Por este motivo, resultaba inexplicable que luego de incorporar todas estas modificaciones, **MINSALUD** otorgara un término exiguo de menos de cuarenta y ocho (48) horas para que las personas interesadas se pronunciaran sobre el proyecto de resolución. Este término fue establecido el mismo 25 de noviembre en el enlace que se refiere.
9. Sin embargo, el 26 de noviembre **MINSALUD** desmontó la consulta sin dar ninguna explicación al respecto. Lo anterior, suscita graves preocupaciones acerca de la transparencia del proceso de expedición de la norma de etiquetado.
10. Debido a las irregularidades presentadas en el proceso de expedición de la norma de etiquetado frontal de advertencia **RED PAPA** envió comunicación a

MINSALUD solicitando que se observen de manera estricta los principios rectores de la función administrativa en el trámite de expedición de la norma de etiquetado frontal de advertencia.

II. NECESIDAD DE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS

Con fundamento en los hechos recién descritos, resulta indispensable que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca conceda las medidas cautelares solicitadas el pasado 24 de septiembre, las cuales están directamente orientadas a proteger la integridad del proceso de expedición de la resolución de etiquetado nutricional y frontal de productos envasados para consumo humano. A continuación refiero brevemente las razones por las cuales resulta imperativo que se adopten estas medidas con el propósito de prevenir consecuencias gravosas e irreversibles sobre la salud pública:

1. En primer término es resulta necesario que **MINSALUD** apoye las medidas adoptadas en la mejor evidencia científica disponible libre de conflicto de interés. Un acto administrativo que persigue la protección de la salud pública no puede ignorar la evidencia, no puede hacer caso omiso a lo que sugiere la ciencia, porque de lo contrario estará viciado, y no permitirá alcanzar el objeto que se propone. En el caso puntual del proyecto de resolución de etiquetado nutricional y frontal de productos envasados para consumo humano, **MINSALUD** propuso inicialmente un sello circular y luego lo cambió por uno rectangular. Sin embargo, ninguno de estos sellos cuenta con evidencia acerca de su efectividad. En contraste con lo anterior, el sistema de octágonos sí cuenta con la mejor evidencia científica, incluso para el caso específico de Colombia y demuestra ser más efectivo que otros modelos.
2. Tal evidencia ha sido presentada a **MINSALUD** para que reconsidere su postura, e incorpore un sistema que cuente con el mejor respaldo para lograr el objetivo de protección de derechos que se propone. No obstante, **MINSALUD** se ha rehusado a ajustar el proyecto de resolución, de forma que adopte el sistema de etiquetado que se apoye en la mejor evidencia científica libre de conflicto de interés como lo establece el Relator Especial para el Derecho Humano a la Salud. Por este motivo, y con el propósito de evitar que se adopten medidas que no sirvan de manera adecuada al interés general y que impidan la adecuada protección de los derechos de la población, en especial de niñas, niños y adolescentes (**NNA**) es indispensable que el Tribunal le ordene a **MINSALUD** que apoye las disposiciones contenidas en la resolución de etiquetado en la mejor evidencia científica libre de conflicto de interés.
3. Además de la negativa de **MINSALUD** de adoptar el sistema de etiquetado que cuenta con la mejor evidencia, también ha quedado patente la intención de disminuir el nivel de protección originalmente establecido en la versión inicial del proyecto de reglamentación publicado el 27 de julio de 2020. En la breve comunicación del proyecto de resolución entre el 25 y el 26 de noviembre se observan nuevas exclusiones, así como la eliminación de cualquier referencia a edulcorantes, que era un aspecto medular del proyecto original.
4. Para evitar precisamente estas modificaciones que afectan la protección integral del derecho humano a la salud, se solicitó específicamente una medida cautelar

en el escrito presentado en el pasado mes de septiembre. Era sabido en ese momento que las asociaciones que representan los intereses de la industria de los comestibles ultraprocesados estaban buscando que se limitaran las protecciones establecidas en la primera versión del proyecto normativo. Por tanto la protección solicitada por la vía de las medidas cautelares era necesaria para evitar la adopción de una norma que redujera a su mínima expresión la protección a los consumidores y que eliminara asuntos tan relevantes como la información acerca de los edulcorantes que contiene un producto dado.

5. Los hechos presentados en las últimas semanas ponen de relieve graves irregularidades en el proceso de expedición de una norma que resulta esencial en la garantía de derechos humanos. Por un lado, resulta inexplicable que **MINSALUD** publique una nueva versión del proyecto de resolución que introduce más de setecientos (700) ajustes sin antes haber dado respuesta a las observaciones formuladas. Esto se contradice con la indicación dada el 30 de septiembre según la cual la nueva versión del proyecto se comunicaría una vez se hubieran respondido las observaciones de las consultas nacional e internacional.
6. Así mismo, resulta reprochable que **MINSALUD** haya establecido un término de menos de cuarenta y ocho (48) horas para que los interesados presentaran sus observaciones al proyecto de resolución. Tratándose de una nueva versión que incorpora más de setecientas (700) modificaciones el término establecido impedía el adecuado ejercicio del derecho de participación. Pero además de todo lo anterior, causa verdadera extrañeza que **MINSALUD** haya desmontado el 26 de noviembre de su página web el proyecto normativo sin dar ninguna explicación. Lo anterior ha conducido a que un número significativo de personas no tengan claridad sobre qué está sucediendo con el proceso de expedición de la norma.
7. Todas las anteriores irregularidades contrarían los principios rectores de la función administrativa, consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, al tiempo que minan la confianza en la transparencia del proceso que impulsa **MINSALUD**. Por este motivo resulta indispensable que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca conceda las medidas cautelares solicitadas el pasado mes de septiembre y proteja la integridad del procedimiento de expedición de la resolución de etiquetado nutricional y frontal de productos envasados para consumo humano, de forma que se protejan los derechos humanos que con la norma se pretenden amparar.

III. DOCUMENTOS ANEXOS

Adjunto al presente memorial los siguientes documentos para que sean considerados por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

1. Petición elevada por **RED PAPAZ** a **MINSALUD** el 11 de septiembre de 2020
2. Respuesta dada por **MINSALUD** a **RED PAPAZ** el 30 de septiembre de 2020
3. Proyecto de Resolución publicado el 27 de julio de 2020

4. Proyecto de Resolución publicado el 25 de noviembre de 2020
5. Comunicación remitida por **RED PAPA** a **MINSALUD** el 30 de noviembre de 2020

Del Honorable Magistrado, atentamente,



CAROLINA PIÑEROS OSPINA
Directora Ejecutiva
RED PAPA