

Bogotá D.C., 17 de noviembre de 2021

Honorables Magistrados y Magistradas

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

CONSEJO DE ESTADO

Ref: Medio de control de nulidad simple, con medida cautelar de suspensión provisional, contra la Resolución 810 del 16 de junio de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social, y, subsidiariamente, contra sus artículos 32, 33, 16 y 25.

Demandante: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).

Demandados: Ministerio de Salud y Protección Social

Medio de control: Nulidad simple.

Mauricio Ariel Albarracín Caballero, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando en mi calidad de representante legal suplente del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), y Diana Guarnizo Peralta, Maryluz Barragán González, Julián Felipe Gutiérrez Martínez y Sergio Pulido Jiménez, investigadores de Dejusticia, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, actuando en nuestra calidad de ciudadanos colombianos, y en ejercicio del medio de control de nulidad, establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), de forma respetuosa comparecemos ante esta Corporación para solicitar se declare la **NULIDAD de la Resolución 810 del 16 de junio de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social** *“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”* y, **subsidiariamente, se declare la NULIDAD de los artículos 32 y 33 de la Resolución, sobre etiquetado de advertencia y sellos positivos, y 16 y 25 sobre declaraciones nutricionales y de salud.**

Esta declaratoria de nulidad se fundamenta en que la Resolución 810 de 2021 fue expedida con falsa motivación y desviación de poder. A lo que se añade que las disposiciones demandadas subsidiariamente (artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021) infringen las normas en que deberían fundarse, se expidieron con falsa motivación y desviación de poder.

En concreto, la Resolución 810 de 2021 fue expedida con falsa motivación, porque se presenta una falta de fundamentos de hecho y de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública. El Ministerio de Salud y Protección Social no presentó fundamentos sobre la mayoría de los aspectos en relación con el etiquetado frontal de advertencia, los sellos positivos, y la posibilidad de que concurren etiquetado frontal de advertencia y declaraciones de propiedades nutricionales y de salud. A esto se añade que los fundamentos que sí fueron expuestos en los considerandos de la Resolución no tienen el alcance que se menciona, existe en esta materia una disconformidad entre la motivación declarada y la real. Esto se debe a que el propósito de este tipo de etiquetado es **advertir** “*de los alimentos y bebidas que contienen cantidades excesivas de nutrientes críticos*”. Sin embargo, el modelo de etiquetado frontal de advertencia adoptado, y la posibilidad de que concorra con otro tipo de declaraciones (como las declaraciones de propiedades nutricionales o las declaraciones de salud) no permiten cumplir a cabalidad con esta finalidad.

Por otra parte, la Resolución 810 de 2021 fue expedida con desviación de poder, ya que se adoptó un modelo de etiquetado frontal que garantiza en mayor medida los intereses de la Industria de los Comestibles y Bebibles Ultraprocesados, pues no cumple con la finalidad de “*advertir*” a los consumidores y no responde a la mejor evidencia científica libre de conflictos de intereses. Lo que genera que la expedición responda a finalidades espurias que no se corresponden con la finalidad de la Ley, particularmente, con las funciones del Ministerio de Salud y Protección Social y con la finalidad del etiquetado de advertencia de **advertir** “*de los alimentos y bebidas que contienen cantidades excesivas de nutrientes críticos*”.

Por su parte, las disposiciones demandadas subsidiariamente (artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021) infringen las normas en que deberían fundarse, se expidieron con falsa motivación y con desviación de poder. Infringen las normas en que deberían fundarse, por una parte, porque de acuerdo con el estándar normativo nacional e internacional, vigente a la fecha de expedición de la Resolución, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores, el etiquetado de advertencia, además de cumplir con la finalidad de advertir a los consumidores de la presencia de nutrientes críticos en alimentos y bebidas, debe ser (i) claro; (ii) veraz; (iii) comprensible; (iv) suficiente, y (v) obedecer a la mejor evidencia científica disponible libre de conflicto de intereses. A pesar de esto, la Resolución 810 no cumple con dichos parámetros normativos ya que: a) tradicionalmente el círculo no ha sido un símbolo asociado a advertencias, mientras que el octágono sí; b) la evidencia comparada demuestra que tanto el modelo circular (o modelo israelí) como el contenido nutricional establecidos por el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 (disposición demandada) no se encuentran en concordancia con la mejor evidencia científica; c) el etiquetado no es claro, comprensible ni suficiente al permitirse que concorra con otras declaraciones (como las declaraciones de propiedades nutricionales y declaraciones de

salud).

Por otra parte, las disposiciones demandadas subsidiariamente (artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021) también infringen las normas en que deberían fundarse, al presentarse una ilegalidad sobreviniente, ya que contradicen el contenido normativo del artículo 5º de 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”*. De acuerdo con esta disposición de la Ley 2120 de 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social debe reglamentar un etiquetado frontal de advertencia (i) que tenga por fin advertir; (ii) de productos comestibles y bebibles con una cantidad excesiva de nutrientes críticos; (iii) que sea frontal; (iv) que sea de alto impacto preventivo, claro, visible, legible y de fácil identificación y comprensión para los consumidores; y (v) cuya forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos valores máximos, colores, tamaño y ubicación en los empaques, deben ser definidos por el Ministerio basándose en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de intereses. Este estándar normativo no es satisfecho por las disposiciones demandadas, ya que (i) la forma y contenido de nutrientes críticos definidos por la Resolución 810 de 2021 (artículo 32) no se acompañan con la mejor evidencia científica y libre de conflicto de intereses; y (ii) la Resolución permite que concurren al mismo tiempo el etiquetado de advertencia, por una parte, y las declaraciones de propiedades nutricionales (artículo 16) y de salud (artículo 25), por otra, lo que genera confusión en los consumidores y hace a) que el etiquetado de advertencia no cumpla con la finalidad de advertir, b) que el etiquetado no sea de alto impacto preventivo, c) que el etiquetado no sea claro y, d) que el mensaje de advertencia no sea inequívoco.

A esta infracción de las normas en que deberían fundarse, se suma que las disposiciones demandadas subsidiariamente (artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021) fueron expedidas con falsa motivación y con desviación de poder. Porque tal como se mencionó anteriormente (i) en los considerandos de la Resolución no se expusieron motivos de hecho y de derecho que justifiquen la regulación adoptada en materia etiquetado frontal de advertencia, de sellos positivos, y de la posibilidad de que concurren etiquetado frontal de advertencia y declaraciones de propiedades nutricionales y de salud; (ii) los motivos que sí fueron expuestos por la Resolución no tienen el alcance que se afirma, ya que el modelo de etiquetado establecido no cumple con la finalidad declarada de advertir de la presencia de nutrientes críticos en productos comestibles y bebibles; y (iii) porque las disposiciones se expidieron en favor de finalidades espurias, y no en favor de las finalidades de la Ley y del interés general, consistente en garantizar los derecho a la salud, a la alimentación y al acceso a la información, y en cumplir con el propósito de advertir.

Por todo lo anterior, consideramos que esta Corporación debe acceder a las

pretensiones de nulidad formuladas. Para sustentar esta postura, la presente demanda se divide en ocho partes. En la primera, se formulan las pretensiones de la demanda. En la segunda, se presentan las normas demandadas. En la tercera, se exponen los hechos del caso. En la cuarta, se presentan las normas violadas por la Resolución 810 de 2021 y las disposiciones de la Resolución demandadas subsidiariamente. En la quinta, se presentan los fundamentos de derecho en que se soportan las pretensiones de nulidad. En la sexta, se formula una solicitud cautelar. En la séptima, se establece la competencia de esta Corporación para conocer del presente caso. En la octava, se relacionan las pruebas y anexos. Y, por último, se indican las direcciones de notificaciones.

ÍNDICE

PRETENSIONES	5
NORMA DEMANDADA	6
HECHOS	16
NORMAS VIOLADAS	22
FUNDAMENTOS DE DERECHO	23
CARGOS CONTRA TODA LA RESOLUCIÓN 810 DE 2021	24
CARGOS CONTRA LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS SUBSIDIARIAMENTE	26
CARGO 1: LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS INFRINGEN LAS NORMAS EN QUE DEBERÍAN FUNDARSE	26
Infracción de las normas, nacionales e internacionales, en que debería fundarse	27
Estándares normativos nacionales e internacionales	27
Derecho a la salud	28
Derecho a la alimentación	33
Derecho de acceso a la información de los consumidores	37
Conclusiones sobre los estándares normativos nacionales e internacionales	39
Infracción de las disposiciones demandadas de los estándares normativos nacionales e internacionales	40
El artículo 32 sobre etiquetado frontal de advertencia infringe los estándares normativos, nacionales e internacionales, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores	41
El artículo 33 sobre sellos positivos infringe los estándares normativos, nacionales e internacionales, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores	47

El artículo 16 sobre declaraciones de propiedades nutricionales infringe los estándares normativos, nacionales e internacionales, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores	53
El artículo 25 sobre declaraciones de salud infringe los estándares normativos, nacionales e internacionales, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores	62
Las normas demandadas tampoco se adaptan al nuevo estándar legal fijado en el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021 lo que trae como consecuencia una especie de ilegalidad sobreviniente que debe ser declarada judicialmente	68
Conclusiones al primer cargo subsidiario.	70
CARGO 2: LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS DE LA RESOLUCIÓN 810 DE 2021 SE EXPIDIERON MEDIANTE FALSA MOTIVACIÓN	71
CARGO 3: LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS DE LA RESOLUCIÓN 810 DE 2021 SE EXPIDIERON EN FORMA IRREGULAR CON VIOLACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES PROPIAS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	75
Causal de desviación de poder	76
La desviación de poder en el caso en concreto de las disposiciones demandadas de la Resolución 810 de 2021	77
Finalidad de la Ley	77
La finalidad de la expedición de la Resolución 810 de 2021	79
Finalidad de la Resolución 810 de 2021 expresada en sus considerandos	79
La finalidad real de la expedición de la Resolución 810 de 2021	79
a. Hechos previos a la expedición de la Resolución 810 de 2021	80
b. Hechos durante el proceso de expedición de la Resolución 810 de 2021	83
c. Hechos posteriores a la expedición de la Resolución 810 de 2021	86
Conclusiones: la finalidad de la Resolución 810 de 2021 es “espuria” y, por tanto, se configura la causal de desviación de poder	93
CONCLUSIÓN DE LOS CARGOS EXPUESTOS	94
SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA RESOLUCIÓN 810 DE 2021	94
COMPETENCIA	96
PRUEBAS	96
ANEXOS	102
NOTIFICACIONES	102

1. PRETENSIONES

1. Que se **DECLARE LA NULIDAD** de la Resolución 810 del 16 de junio de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social *“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”*, por configurarse las causales de haberse expedido con falsa motivación y con desviación de poder (inciso 2º del artículo 137 del CPACA).

2. Que en subsidio de lo anterior:

1) Sobre etiquetado de advertencia y sellos positivos:

- a. Se **DECLARE LA NULIDAD** del artículo 32 de la Resolución 810 del 16 de junio de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social, por el cual se regula el *“etiquetado frontal de advertencia”*, por configurarse las causales de haberse expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, con falsa motivación y con desviación de poder (inciso 2º del artículo 137 del CPACA).
- b. Se **DECLARE LA NULIDAD** del artículo 33 de la Resolución 810 del 16 de junio de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social, por el cual se regula el *“sello positivo”*, por configurarse las causales de haberse expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, con falsa motivación y con desviación de poder (inciso 2º del artículo 137 del CPACA).

2) Sobre declaración de propiedades nutricionales:

- c. Se **DECLARE LA NULIDAD** del artículo 16 de la Resolución 810 del 16 de junio de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social, por el cual se regulan los requisitos de la declaración de propiedades nutricionales, por configurarse las causales de haberse expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, con falsa motivación y con desviación de poder (inciso 2º del artículo 137 del CPACA).

3) Sobre declaraciones de salud:

- d. Se **DECLARE LA NULIDAD** del artículo 25 de la Resolución 810 del 16 de junio de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social, por el cual se regulan las *“[p]rohibiciones en declaraciones de salud”*, por configurarse las causales de haberse expedido con infracción de las normas en que debería fundarse, con falsa motivación y con desviación de poder (inciso 2º del artículo 137 del CPACA).

2. NORMA DEMANDADA

De forma principal:

Resolución 810 del 16 de junio de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social *“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”*. Resolución que se anexa a la presente demanda.

Y de forma subsidiaria:

1) Sobre etiquetado frontal de advertencia y sellos positivos

Artículo 32. Etiquetado frontal de advertencia. Cuando a un alimento envasado se le haya adicionado sal/sodio, azúcares o grasas, y su contenido supere el valor establecido en la Tabla No. 17, deberá rotular la o las características nutricionales relativas al nutriente adicionado.

Tabla No. 17 Límites de contenidos de nutrientes para establecimiento de sello de advertencia

Nutriente	Sólidos (100g)	Líquidos (100 mL)
Sodio (mg)	≥ 400	≥ 150
Azúcares añadidos (g)	≥ 10	≥ 5.0
Grasas saturadas (g)	≥ 4.0	≥ 3.5

- 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. 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 cocción.
- Se entenderá por alimentos envasados o empacados 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.
- Se entenderá por alimentos envasados o empacados que se les haya adicionado azúcares; aquellos que cumplan con la definición de azúcares añadidos, establecido en el artículo 3 del presente acto normativo.

- d) Se entenderá por alimentos envasados o empacados que se les haya adicionado grasas; aquellos que cumplan con la definición de azúcares añadidos; 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.

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: “GRASA SATURADAS” o “SAL/SODIO” y/o “AZÚCARES AÑADIDOS” de manera individual o con 2 o 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



Parágrafo: No se puede utilizar otro formato de etiquetado frontal, ni tipo de forma de sello de advertencia, ni cambiar texto, tipo de letra, diagrama o dibujo.

32.2. Dimensiones y ubicación del sello de advertencia: El o los símbolos referidos se ubicarán en la parte superior derecha de la cara frontal (o cara principal de exhibición) de la etiqueta de los productos. Las dimensiones del o los símbolos referidos estarán determinadas de acuerdo al área de la cara principal de exhibición de la etiqueta, según la siguiente tabla:

Tabla 18. Dimensiones del sello de advertencia

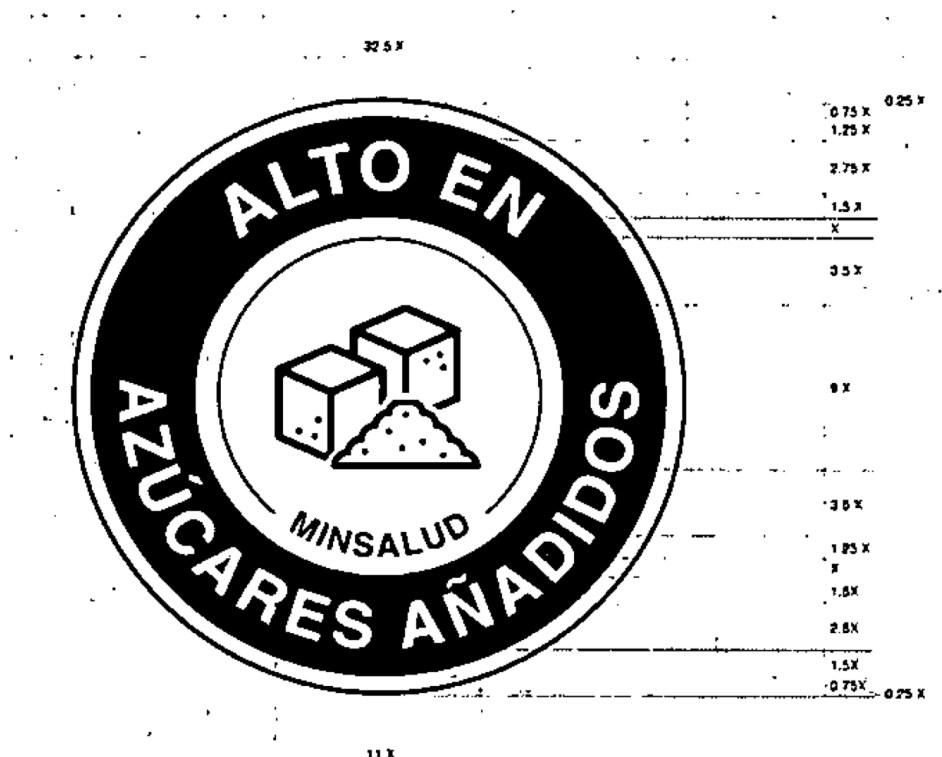
Área de la cara principal de la etiqueta (cm ²)	Dimensiones del símbolo (diámetro)
< 30	Rotula del envase secundario
>= 30 y < 60	1.6 cm
>= 60 y < 100	2.1 cm

≥ 100 y < 200	2.7 cm
≥ 200 y < 300	3.3 cm
≥ 300	3.8 cm

Cuando corresponda rotular más de un símbolo con el descriptor “ALTO EN” , éstos deberán estar dispuestos uno junto con el otro o uno debajo del otro, teniendo en cuenta las formas descritas en el literal d) del artículo 32.3. Si aplican los 3 sellos, deben rotularse en el siguiente orden: azúcares añadidos, sal/sodio y grasa saturada. El o los símbolos deberán rotularse de modo visible, indeleble y fácil de leer en circunstancias normales de compra y uso. En ningún caso podrán ser cubiertos total o parcialmente.

32.3. Proporciones del sello de advertencia: Todos los elementos (textos o íconos), deben estar centrados sobre el eje y de cuadro negro. A continuación, se presentan las proporciones

- a) Azúcares añadidos. La letra “x” corresponde a la unidad de proporción sobre la que se construye el ícono del sello.



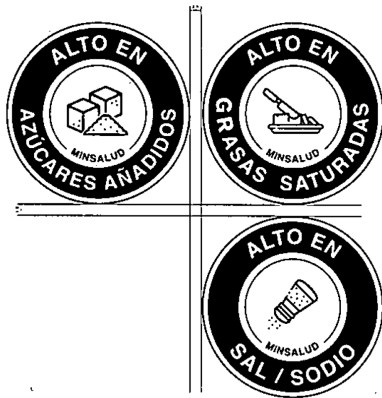
- b) Sal/sodio. La letra “x” corresponde a la unidad de proporción sobre la que se construye el ícono del sello.



- c) Grasas saturadas. La letra "x" corresponde a la unidad de proporción sobre la que se construye el ícono del sello.



- d) Distancia entre 1 o más sellos. La letra "x" corresponde a la unidad de proporción sobre la que se construye el ícono del sello.





Parágrafo. Se podrá también utilizar adhesivos en la etiqueta de modo indeleble, siempre que los mismos cumplan los requisitos de características, tamaño y ubicación definidos en la propuesta normativa. El adhesivo deberá estar fijado de forma segura mediante adhesión, impresión, cosido, gofrado, serigrafía, termofijación, u otros medios análogos, de tal forma que se garantice que no se desprenda del producto en las condiciones normales de uso, conservación, almacenamiento, transporte y permanezca adherido hasta el momento de su comercialización y vida útil.

Artículo 33. Sello positivo. Cuando el alimento envasado cumpla con todos los siguientes criterios técnicos, puede de manera voluntaria incluir el sello positivo, cumpliendo con las características, tamaño y ubicación definidos en el presente reglamento técnico.

33.1. Cumplir con los siguientes contenidos máximos para sodio, grasa saturada y azúcares añadidos:

Tabla 19. Contenidos máximos para sodio, azúcares añadidos y grasas saturadas

Nutriente	Sólidos (100g)	Líquidos (100 mL)
Sodio (mg)	<=80	<=60
Azúcares añadidos (g)	<=2.0	<=1.0
Grasas saturadas (g)	<=2.0	<=2.0

33.2. Su primer ingrediente en la lista de ingredientes no puede ser: sodio o aditivos con sodio, grasas y/o azúcares añadidos.

33.3. No se use en su formulación, edulcorantes calóricos y/o no calóricos.

33.4. **Forma del sello positivos:** La forma de destacar las características nutricionales indicadas en los numerales 33.1, 33.2 y 33.3, será etiquetando con un símbolo de visto bueno color RGB (34, 55, 98) o CMYK (100%, 87%, 33%, 22%) y un visto bueno de color blanco en su exterior, tal como se muestra en la siguiente figura:

FIGURA 7. Forma del sello positivo



Parágrafo. No se puede utilizar otro tipo de forma de sello positivo, ni cambiar el color, añadir letras o frases, ni tamaños, ni ubicación.

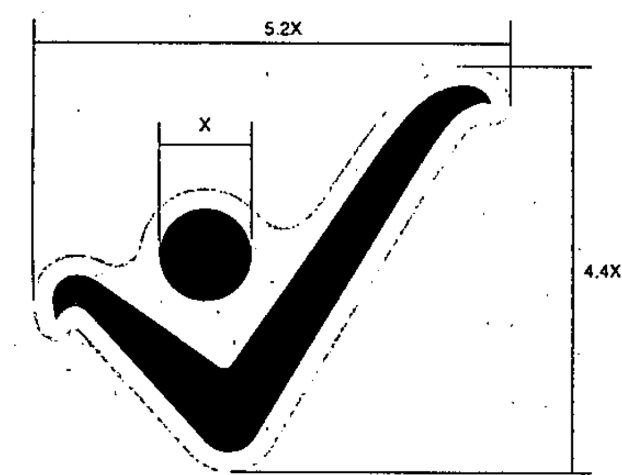
33.5. **Dimensiones y ubicación del sello positivo:** El símbolo referido se ubicará en la parte inferior izquierda de la cara frontal de la etiqueta de los productos. las dimensiones del o los símbolos referidos estarán determinadas de acuerdo al área de la

cara principal de exhibición de la etiqueta, según la siguiente tabla:

Tabla 20. Dimensiones del sello positivo

Área de la cara principal de la etiqueta (cm ²)	Dimensiones del símbolo (lado más largo)
< 30	Rotula en el envase mayor que los contenga
≥ 30 y < 60	1.4 cm
≥ 60 y < 100	1.8 cm
≥ 100 y < 200	2.5 cm
≥ 200 y < 300	3.0 cm
≥ 300	3.5 cm

Proporciones



La letra “x” corresponde a la unidad de proporción sobre la que se construye el icono del sello.

2) Sobre declaración de propiedades nutricionales:

Artículo 16. Requisitos. Todo alimento que haga uso de declaraciones de propiedades nutricionales debe cumplir con los siguientes requisitos:

16.1. Requisitos Generales:

16.1.1. Las únicas declaraciones de propiedades nutricionales permitidas serán las que se realicen con base en los valores diarios de referencia establecidos en el presente reglamento técnico, y a los ácidos grasos establecidos en los artículos 19.1 y 19.2.

Parágrafo. Las declaraciones de propiedades nutricionales que ya habían sido aprobadas por la Sala Especializada de Alimentos y Bebidas del Invima, seguirán siendo vigentes, para el presente reglamento técnico. Adicionalmente, si se requiere de otra declaración de un nutriente que no tenga valor de referencia, el fabricante deberá solicitarlo a la Sala Especializada de Alimentos y Bebidas de Invima.

16.1.2. El de la letra de los términos o descriptores utilizados para las declaraciones de propiedades nutricionales no podrá acceder más de 2 veces el tamaño de las letras usadas en el nombre del alimento.

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 sellos frontales de advertencia. Por ejemplo: que sea Alto en azúcares añadidos y que lleve una declaración de reducido en azúcares.

16.1.4. Cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, las declaraciones de propiedades nutricionales diferentes a las establecidas en el numeral 16.1.3, sólo podrán hacerse en la cara en la cual se presente la tabla de información nutricional.

3) Sobre declaraciones de salud:

Artículo 25. *Prohibiciones en declaraciones en salud:* Están prohibidas las siguientes declaraciones:

25.1 Las declaraciones de propiedades en salud no deben sugerir que el alimento por sí sólo es suficiente para la alimentación diaria y tampoco deben sugerir que la alimentación equilibrada con base en alimentos comunes no suministra las cantidades suficientes de todos los elementos nutritivos.

25.2 Las declaraciones de propiedades en salud no deben promover el consumo excesivo de cualquier alimento, ni ser contrarias a los buenos hábitos alimentarios establecidos en las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos para la población colombiana.

25.3 Las declaraciones de propiedades en salud no deben generar dudas sobre la inocuidad y calidad de alimentos similares.

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.

25.5 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.

25.6 No se permite cuantificar el grado de reducción del riesgo.

25.7 Las declaraciones de propiedades de salud no deben implicar en ningún caso propiedades curativas, medicinales ni terapéuticas.

25.8 El término “saludable” o cualquier término derivado de este, como: “salud”, “salubre”, “saludablemente”, “salubridad”, “buena salud”, “estado sano”, no puede ser usado en el rotulado o etiquetado de un alimento para describirlo como “saludable” ni presentarlo, de modo que se pueda suponer que el alimento en sí comunica “salud”.

25.9 Los términos “alimento completo”, “nutrición balanceada”, “nutrición completa” o equivalentes, con los cuales se pueda suponer que un alimento por sí solo es suficiente para la alimentación diaria; no podrán ser usados.

3. HECHOS

1. El 14 de agosto de 2019, el Congreso de la República empezó a tramitar el Proyecto de Ley 167 de 2019 de la Cámara de Representantes y 347 de 2020 del Senado de la República, por medio del cual se buscaban *“adoptar medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles”*.

2. El 16 de junio de 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social promulgó la Resolución 810 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”*.

3. El 20 de junio de 2021, fue conciliado el texto definitivo del Proyecto de Ley 167 de 2019 de la Cámara de Representantes y 347 de 2020 del Senado de la República, por medio del cual se buscaban *“adoptar medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles”*.

4. El 30 de julio de 2021, un mes y dos semanas después de que se promulgara la Resolución 810 aquí demandada, se sancionó 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 cuyo artículo 5º, sobre el etiquetado frontal de advertencia, se señala que “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 (...)**”.*

5. El artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 (norma demandada) regula el etiquetado frontal de advertencia que debe estar presente en alimentos envasados a los que se le haya adicionado sal/sodio, azúcares o grasas y que superen los valores establecidos por el mismo artículo.

6. El artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 (norma demandada) estableció (i) los límites de contenidos de nutrientes que al superarse implican la imposición de un sello o etiqueta frontal de advertencia; y (ii) la forma que debe tener el sello frontal de advertencia, sus dimensiones y proporciones.

7. Como motivación de esta regulación, en el Considerando de la Resolución 810 de 2021 se manifestó, entre otras, lo siguiente:

Que según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO en el documento “influir en los entornos alimentarios en pro de dietas saludables – 2016”, afirma que deben cambiarse las etiquetas a fin de que: 1) sean fáciles de entender. 2) no requieran conocimientos previos sobre nutrición, y 3) los consumidores puedan encontrarlas fácilmente en el envase, con el objetivo de que el entorno alimentario sea saludable y que garantice que haya alimentos saludables y nutritivos disponibles, asequibles, aceptables y deseables para todas las personas.

Que de acuerdo con la Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud en 2020, se instó a los Estados a abordar el impacto mundial de las enfermedades no transmisibles, adoptando políticas de etiquetado frontal como advertencia de los alimentos y bebidas que contienen cantidades excesivas de nutrientes críticos, reconociéndola como una medida regulatoria adecuada, que contribuye a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y que permita a los consumidores a tomar decisiones informadas sobre sus dietas, sin realizar esfuerzos adicionales ni requerir conocimientos cualificados. (Subrayado y resaltado propio).

8. La adopción de un etiquetado de advertencia es producto de obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos a la alimentación y a la

salud, establecidos en diferentes instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) o la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por Colombia mediante Ley 12 de 1991) e interpretadas por los respectivos comités de estos tratados. En el mismo sentido, los ex relatores del derecho a la salud Anand Grover y Dainius Puras, y la ex relatora del derecho a la alimentación Hilal Elver, han planteado que la adopción de este tipo de regulaciones busca garantizar las obligaciones de respeto, protección y garantía de estos derechos, al advertir a las personas sobre el contenido de los productos que consumen, en el marco de la lucha contra las crecientes cifras de sobrepeso, obesidad y desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles, cuyo fenómeno ha sido reconocido por múltiples académicos como la “*epidemia del siglo XXI*”.

9. En Colombia, tradicionalmente los símbolos circulares han sido utilizados en el mercado para identificar aspectos positivos de un producto, servicio o conducta; en cambio, los símbolos octagonales han sido tradicionalmente usados para informar sobre ciertas consecuencias negativas por lo que su objetivo es advertir sobre los efectos de un producto, servicio o conducta¹.

10. Es importante señalar que la anterior información técnica es de conocimiento pleno del Ministerio de Salud. Prueba de ello son las afirmaciones realizadas por los agentes de la entidad en el marco de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020 en el expediente No. 25000234100020190106300, de la CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES-RED PAPAZ contra el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS. En esa oportunidad, el Ministerio de Salud señaló la necesidad de cambiar la figura del círculo del etiquetado, aceptando que esta forma se asocia a temas de calidad y no tiene una connotación de advertencia. En dicha audiencia el Ministerio de Salud alcanzó a proponer incluso cambiar el círculo por un cuadrado, aunque no explicó con claridad cuál era la evidencia científica que soportaba dicho cambio. Sin embargo, en la Resolución 810 se mantuvo el círculo tal y como estaba la figura inicial del Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020 en la que el círculo permanece como el símbolo de supuesta advertencia².

11. A nivel comparado, la mejor evidencia científica demuestra que, para lograr los objetivos de salud y desincentivar el consumo de comestibles ultraprocesados³ que

¹ Lindsey Smith Taillie , Marissa G. Hall , Luis Fernando Gómez , Isabella Higgins , Maxime Bercholz, Nandita Murukutla and Mercedes Mora-Plazas. Designing an Effective Front-of-Package Warning Label for Food and Drinks High in Added Sugar, Sodium, or Saturated Fat in Colombia: An Online Experiment. 13 October 2020. *Nutrients* 2020, 12, 3124; doi:10.3390/nu12103124

² Prueba 10 (Vídeo de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020 en el expediente No. 25000234100020190106300, de la CORPOPRUEBA RACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES-RED PAPAZ contra el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS).

³ Según el Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), los productos ultraprocesados son aquellas “formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes

contienen nutrientes críticos⁴, el modelo más efectivo es el del etiquetado octagonal⁵.

12. Los límites de contenidos de nutrientes necesarios para que los alimentos envasados requieran llevar el etiquetado frontal de advertencia establecidos por el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 no se encuentra en consonancia con la mejor evidencia científica representada en el Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud⁶.

13. El artículo 33 de la Resolución 810 de 2021 (norma demandada) regula los sellos positivos que pueden incluirse en los alimentos envasados que cumplan con determinados contenidos máximos para sodio, azúcares añadidos y grasas saturadas.

[...] que se distinguen de los productos procesados por la presencia de otras sustancias extraídas de alimentos que no tienen ningún uso culinario común (por ejemplo, caseína, suero de leche, hidrolizado de proteína y proteínas aisladas de soja y otros alimentos), de sustancias sintetizadas de constituyentes de alimentos (por ejemplo, aceites hidrogenados o interesterificados, almidones modificados y otras sustancias que no están presentes naturalmente en alimentos), y de aditivos para modificar el color, el sabor, el gusto o la textura del producto final”.

⁴ De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, el consumo de productos altos en ingredientes críticos (grasas, sodio, azúcares libres) está relacionado con el aumento en la obesidad infantil, la cual se asocia con una mayor probabilidad de Enfermedades No Transmisibles (ENTs), muerte prematura y discapacidad en la edad adulta. Los principales tipos de ENT son las enfermedades cardiovasculares (como los ataques cardíacos y los accidentes cerebrovasculares), el cáncer, las enfermedades respiratorias crónicas (como la enfermedad pulmonar obstructiva crónica y el asma) y la diabetes. Las ENT afectan desproporcionadamente a los países de ingresos bajos y medios, donde se registran más del 75% (32 millones) de las muertes por ENT. Unos 4,1 millones de muertes anuales se atribuyen a una ingesta excesiva de sal/sodio. Sin embargo, además de estos mayores riesgos futuros, los niños obesos sufren dificultades respiratorias, mayor riesgo de fracturas e hipertensión, y presentan marcadores tempranos de enfermedades cardiovasculares, resistencia a la insulina y efectos psicológicos. Organización Mundial de la Salud (16 de febrero de 2018). Obesidad y sobrepeso. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>; GBD 2015 Risk Factors Collaborators. Global, regional, and national comparative risk assessment of 79 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks, 1990–2015: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2015. *Lancet*, 2016; 388(10053):1659-1724

⁵ Ares, G., Varela, F., Machin, L., Antúnez, L., Giménez, A., Curutchet, M. R., & Aschemann-Witzel, J. (2018). Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making. *Food Quality and Preference*, 68, 215-225. <https://doi.org/10.1016/j.foodqual.2018.03.007>; Arrúa, A., Machín, L., Curutchet, M. R., Martínez, J., Antúnez, L., Alcaire, F., Giménez, A., & Ares, G. (2017). Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: Comparison with the Guideline Daily Amount and traffic-light systems. *Public Health Nutrition*, 20(13), 2308-2317. <https://doi.org/10.1017/S1368980017000866>; Taillie, L. S., Hall, M. G., Gómez, L. F., Higgins, I., Bercholz, M., Murukutla, N., & Mora-Plazas, M. (2020). Designing an Effective Front-of-Package Warning Label for Food and Drinks High in Added Sugar, Sodium, or Saturated Fat in Colombia: An Online Experiment. *Nutrients*, 12(10), 3124. <https://doi.org/10.3390/nu12103124>; Khandpur, N., Swinburn, B., & Monteiro, C. A. (2018). Nutrient-Based Warning Labels May Help in the Pursuit of Healthy Diets. *Obesity*, 26 (11), 1670-1671. <https://doi.org/10.1002/oby.22318>; Machín, L., Aschemann-Witzel, J., Curutchet, M. R., Giménez, A., & Ares, G. (2018). Does front-of-pack nutrition information improve consumer ability to make healthful choices? Performance of warnings and the traffic light system in a simulated shopping experiment. *Appetite*, 121, 55-62. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2017.10.037>.

⁶ Organización Panamericana de la Salud (2016) *Modelo de perfil de nutrientes*. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf?sequence=9&isAllowed=y

14. En el artículo 33 no se tuvieron en cuenta como prohibiciones para el uso del sello positivo la presencia en los alimentos envasados, de ingredientes o aditivos como los colorantes, edulcorantes, acidulantes, estabilizadores de sabor, entre otros, que cuentan con evidencia de sus posibles impactos negativos en la salud.

15. El artículo 16 de la Resolución 810 de 2021 (norma demandada) regula los requisitos de las declaraciones de propiedades nutricionales, y en sus numerales 16.1.3 y 16.1.4 permite que concurren el etiquetado frontal de advertencia y este tipo de declaraciones. Dicha concurrencia de sellos de advertencia y declaraciones, se permite a pesar de que existe evidencia científica libre de conflictos de interés que señala que esto puede generar confusión entre las personas consumidoras y disminuir la efectividad de los sellos de advertencia.

16. El artículo 25 de la Resolución 810 de 2021 (norma demandada) regula las prohibiciones en materia de declaraciones de salud, y en sus numerales 25.4 y 25.5 permite que concurren etiquetado frontal de advertencia y este tipo de declaraciones. Al igual que en el numeral anterior, dicha concurrencia se permite a pesar de que existe evidencia científica que señala la posible confusión que puede generar entre los consumidores, que además quita efectividad a los sellos.

17. De manera paralela, existen varios hechos previos a la resolución y otros relacionados con su discusión que podrían resultar relevantes para comprender la finalidad real del Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, al promover esta resolución de manera previa a la promulgación de la ley que regula el tema en cuestión. Entre ellos destacamos los siguientes:

A. El 6 de junio de 2018 ante la Cámara de Representantes varios representantes de gremios de la industria de alimentos rechazaron la iniciativa legislativa de etiquetado frontal de advertencia y solicitaron al Congreso que fuera el Ministerio de Salud y Protección Social quien regulara el tema⁷.

B. El 9 de mayo de 2019, nuevamente los representantes de estas agremiaciones solicitaron a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes que se abstuviera de aprobar el etiquetado frontal de advertencia.⁸

C. El 5 de agosto de 2019 se firmó entre el Gobierno Nacional y la Industria de Comestibles y Bebibles Ultraprocesados un *“Pacto por el crecimiento del Sector*

⁷ Prueba 27 (i) Vídeo de la Emisión en directo de la Audiencia de la Cámara de Representantes del 6 de junio de 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=lZWIGlsRONU>; y Prueba 27 (a). La Silla Vacía (2018/11/12) La Mesa de Centro. Capítulo 30 - El músculo de la 'comida chatarra'. <https://www.youtube.com/watch?v=Omz2n5GPC9w&t=462s> Min: 7:37.

⁸ Prueba 27 (b). Video Audiencia comisión séptima de la Cámara de Representantes del 9 de mayo de 2019. https://www.youtube.com/watch?v=8rXKT_0y7Ks

Alimentos Procesados”. Pacto que involucraba acuerdos para impulsar el crecimiento de este sector, sin involucrar a la sociedad civil en general⁹.

D. En este Pacto se señaló de manera explícita que uno de los “*cuellos de botella*” que evitaban el crecimiento del sector era la presión por reglamentar normas de etiquetado frontal de advertencia por medio de proyectos de ley¹⁰.

E. A estos hechos se suman contradicciones que se dieron en el marco del procedimiento de reglamentación del Ministerio de Salud y Protección Social:

F. Durante el primer semestre de 2019, y por 6 meses, el Ministerio de Salud y Protección Social adelantó un primer Análisis de Impacto Normativo sobre la necesidad de incorporar un nuevo modelo de etiquetado. Sin embargo, una vez cumplido ese plazo no se conoció el resultado de dicho proceso¹¹.

G. Durante el período dispuesto por el Ministerio de Salud y Protección Social se formularon 2.244 observaciones al articulado del proyecto de Resolución 810 de 2021. El Ministerio de Salud no dio respuesta a estas observaciones, a pesar de que en septiembre de 2020 indicó que resolvería las observaciones formuladas en la consulta nacional y en la consulta internacional¹².

H. Durante la etapa del pacto de cumplimiento, en el marco del trámite judicial de la acción popular presentada por Red Papaz el 6 de diciembre de 2019, el Ministerio de Salud y Protección Social propuso (i) que la implementación del etiquetado fuera de 6 meses y (ii) que la figura del etiquetado fuera modificada a un rectángulo (sin que señalara la evidencia para dicha elección), tras reconocer que “*el círculo se asocia a temas de calidad, a*

⁹ Vicepresidencia de la República (2020/01/26) Este lunes, el Presidente Duque firma 10 nuevos pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleos. <https://mlr.vicepresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Este-lunes-el-Presidente-Duque-firma-10-nuevos-pactos-por-el-Crecimiento-y-la-Generacion-de-Empleos.aspx>

¹⁰ “Este pacto por el crecimiento y para la generación de empleo del sector de alimentos procesados se desarrolló -a través de diálogos entre entidades del sector público, gremios y empresarios-, ***encaminado a potenciar la dinámica económica, por medio de focalización, escalamiento y desarrollo de acciones y herramientas que permitan eliminar cuellos de botella identificados, a través de compromisos de corto y mediano plazo, tanto del sector público como del privado***” Disponible en: <https://www.colombiaproductiva.com/CMSPages/GetFile.aspx?guid=6e91963a-224c-46b6-8cb9-fd5f4b606f2f>

¹¹ Ministerio de Salud y Protección Social. Análisis de Impacto Normativo. <https://www.minsalud.gov.co/Normativa/Paginas/analisis-de-impacto-normativo.aspx>

¹² Prueba 24. Derecho de petición presentado por el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia) y FIAN Colombia ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 30 de diciembre del 2020.

*temas de bueno*¹³.

I. El 25 de noviembre de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social publicó un proyecto de resolución que acogía la figura rectangular y reducía la implementación del etiquetado frontal a seis meses y el resto de disposiciones a doce meses, sin justificar estas modificaciones¹⁴.

J. En febrero de 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social envió a la Organización Mundial del Comercio un proyecto de resolución más parecido al proyecto inicial (con sello circular y sello positivo), que al proyecto del 25 de noviembre de 2020¹⁵.

K. La Resolución 810 de 2021 acoge las sugerencias realizadas por la industria de los comestibles y bebidas ultraprocesados en aspectos como: la figura y leyenda del etiquetado frontal de advertencia, las propiedades nutricionales y declaraciones en salud, el sello positivo, los puntos de corte, y el tiempo de implementación. Sin tener en cuenta los comentarios formulados por la sociedad civil, así como la mejor evidencia científica y libre de intereses en la materia¹⁶.

4. NORMAS VIOLADAS

Las normas que han sido transgredidas con la expedición de la Resolución 810 del 16 de junio de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social y, en particular, con sus artículos 32 y 33, son:

Normas internacionales vinculantes en Colombia:

1. Artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Colombia mediante Ley 74 de 1968: disposiciones que reconocen el derecho de toda persona a una alimentación adecuada y

¹³ Prueba 15. videgrabación de la audiencia de conciliación que se surtió en el marco de la acción popular identificada con radicado No. 25000234100020190106300, de la CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES-RED PAPAZ contra el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS.

¹⁴ Prueba 17. Copia del Proyecto de resolución del 25 de noviembre de 2020, *Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano*

¹⁵ Prueba 18. Copia del Proyecto de resolución enviado para consulta internacional ante la Organización Mundial del Comercio el 4 de marzo del 2020, *Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano*.

¹⁶ Prueba 24. Derecho de petición presentado por el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia) y FIAN Colombia ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 30 de diciembre del 2020.

el derecho a la salud.

2. **Literal b, numeral 1º del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ratificado por Colombia mediante Ley 74 de 1968:** disposición que reconoce el derecho a “[g]ozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones”.

3. **Artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Colombia mediante Ley 12 de 1991:** disposición que reconoce el derecho a la salud y a una alimentación adecuada de los niños y niñas.

Normas Nacionales:

1. **Artículo 44 de la Constitución Política:** disposición constitucional que establece los derechos fundamentales a la salud y alimentación equilibrada de niñas y niños.

2. **Artículo 49 de la Constitución Política:** disposición constitucional que establece el derecho fundamental a la salud.

3. **Artículo 78 de la Constitución Política:** disposición que establece que debe ser la ley la que regule *“la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización”*.

4. **Artículo 17 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia):** disposición según la cual *“Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a la vida, a una **buena calidad de vida** y a un ambiente sano en condiciones de dignidad y goce de todos sus derechos en forma prevalente”* (resaltado propio). Adicionalmente, señala que la calidad de vida *“supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, **alimentación nutritiva y equilibrada**, (...)”* (resaltado propio).

5. **Artículo 24 de la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia):** disposición que establece el derecho a los alimentos de los niños, niñas y adolescentes.

6. **Numeral 2º del artículo 1º, numeral 1.3. del artículo 3, y artículos 23 y siguientes de la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor):** disposición que establece el derecho de los consumidores a acceder a una información adecuada sobre los bienes y servicios que consumen.

7. **Artículo 5º de 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): disposición que establece la regulación legal actual del “etiquetado frontal de advertencia”.

5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

En esta sección se presentan los fundamentos de derecho que llevan a considerar que toda la Resolución 810 de 2021 debe ser declarada nula debido a que fue expedida con falsa motivación y desviación de poder. Y, subsidiariamente, se presentan los fundamentos por los cuales se deberían declarar nulos los artículos 32 y 33 (sobre etiquetado frontal de advertencia y sellos positivos); 16 (sobre declaraciones de propiedades nutricionales); y 25 (sobre declaraciones de salud) de la Resolución 810 de 2021 (disposiciones demandadas) por (i) infringir las normas en que debería fundarse (por la violación de las disposiciones citadas en la sección anterior); (ii) tener una falsa motivación y (iii) por haber sido expedidas con desviación de poder. A continuación, se desarrollan los conceptos de violación.

5.1. CARGOS CONTRA TODA LA RESOLUCIÓN 810 DE 2021

Tal como demostraremos en la sección 5.2 de la presente demanda, consideramos que la Resolución 810 de 2021 fue expedida con falsa motivación y con desviación de poder. Por esto debería ser declarada la nulidad de toda la Resolución, ya que ambos cargos afectan la validez de todo el acto administrativo demandado.

En el presente caso, la Resolución 810 de 2021 fue expedida con falsa motivación, defecto que se predica de un acto administrativo cuando: (i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública; (ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien sea por error o por razones engañosas o simuladas; (iii) porque el autor del acto administrativo le ha dado a los motivos de hecho y de derecho un alcance que no tienen; o (iv) porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión¹⁷.

En el caso bajo estudio, la Resolución 810 de 2021, por una parte, presenta una falta de fundamentos de hecho y de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública (evento i); y, por otra, los motivos de hecho expuestos en los considerandos de la Resolución no tienen el alcance que se pretende (evento iii).

Sobre el particular, es oportuno aclarar en qué sentido se presentan estos dos eventos,

¹⁷ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia 250002324000200080026501 de 14 de abril de 2016. C.P. Maria Claudia Rojas Lasso.

ya que en principio pueden parecer contradictorios; sin embargo, no lo son. La falta de fundamentos de hecho y de derecho se presenta respecto de varios de los temas tratados y regulados por la Resolución 810 de 2021. Ejemplo de ello es lo relativo al etiquetado frontal de advertencia, a los sellos positivos, y a la posibilidad de que concurren etiquetado frontal de advertencia y declaraciones de propiedades nutricionales y de salud.

En particular, en los considerandos de la Resolución 810 de 2021 (i) no se mencionan los fundamentos normativos del etiquetado de información en materia de productos alimentarios, Ley 1355 de 2009 (Ley de Obesidad); (ii) no se exponen fundamentos de hecho que justifiquen que la forma y contenido de nutrientes críticos adoptados por la Resolución 810 de 2021 derivan de la mejor evidencia científica y libre de conflicto de intereses; (iii) no se presentan fundamentos de hecho ni de derecho que sustenten la inclusión de sellos positivos en la Resolución; y (iv) no se presentan fundamentos de hecho ni de derecho en relación con la posibilidad de que concurren el etiquetado frontal de advertencia, por una parte, y las declaraciones de propiedades nutricionales y las declaraciones de salud, por otra.

A esto se añade que varios de los motivos de hecho que sí se encuentran expuestos en los considerandos de la Resolución no tienen el alcance que se pretende (evento iii). De particular relevancia resultan los motivos expuestos sobre el etiquetado frontal de advertencia. Ya que en ellos se señala que el propósito de este tipo de etiquetado es **advertir** “*de los alimentos y bebidas que contienen cantidades excesivas de nutrientes críticos*”. Sin embargo, en esta materia existe una disconformidad entre la motivación declarada y la motivación real, ya que el modelo de etiquetado frontal de advertencia adoptado, y la posibilidad de que concorra con otro tipo de declaraciones (como las declaraciones de propiedades nutricionales o las declaraciones de salud) no permiten cumplir a cabalidad con esta finalidad.

Adicionalmente, la Resolución fue expedida con desviación de poder, ya que en vez de atender a las recomendaciones de la academia y organismos internacionales especializados en la protección de los derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores, se adoptó un modelo de etiquetado frontal que garantiza en mayor medida los intereses de la Industria de los Comestibles y Bebibles Ultraprocesados, pues no cumple con la finalidad de “*advertir*” a los consumidores y no responde a la mejor evidencia científica libre de conflictos de intereses.

A esto se suma que la Resolución, de forma inexplicable, haya sido promulgada (el 16 de junio de 2021) muy pocos días antes de que se expidiera 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*” (el 30 de julio de 2021). Lo preocupante es (i) que el artículo 5º de la Ley establece de forma expresa

el deber de implementar un etiquetado frontal de advertencia, que debe ser reglamentado por el Ministerio de Salud y Protección Social; (ii) que la Resolución 810 de 2021 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social regula el etiquetado frontal de advertencia (lo que en principio debería ser una reglamentación del artículo 5º de la Ley 2120 de 2021); y (iii) que los contenidos normativos de la Resolución 810 de 2021 van en contravía de lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 2120 de 2021¹⁸, en particular, porque lo dispuesto en la Resolución a) no garantiza que el etiquetado frontal de advertencia tenga un 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 y; b) los parámetros técnicos del etiquetado frontal de advertencia establecidos no se basan en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de intereses.

Debido a que ambos cargos (falsa motivación y desviación de poder) guardan relación con la regulación del etiquetado frontal de advertencia, sellos positivos y declaraciones nutricionales y de salud, dispuesta en los artículos 32, 33, 16 y 25 de la Resolución 810 de 2021, ambos cargos se desarrollarán a profundidad en la siguiente sección de la demanda.

5.2. CARGOS CONTRA LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS SUBSIDIARIAMENTE

5.2.1. CARGO 1: LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS INFRINGEN LAS NORMAS EN QUE DEBERÍAN FUNDARSE

Las disposiciones de los artículos 32 y 33 (sobre etiquetado frontal de advertencia y sellos positivos); 16 (sobre declaraciones de propiedades nutricionales); y 25 (sobre declaraciones de salud) de la Resolución 810 de 2021 infringen las normas de los artículos 44, 49 y 78 de la Constitución Política; los artículos 17 y 24 de la Ley 1098 de

¹⁸ Artículo 5º de la Ley 2120 de 2021. 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 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).

2006; artículos 1, 3 y 23 y siguientes de la Ley 1480 de 2011; los artículos 11, 12 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), ratificado por Colombia mediante Ley 74 de 1968; y el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificado por Colombia mediante Ley 12 de 1991; a lo que se suma que dicha disposición va en contra de lo establecido en el artículo 5º de la Ley 2120 de 2021, generando así una especie de ilegalidad sobreviniente.

Esta infracción se debe a que (i) el modelo circular empleado para el etiquetado frontal de advertencia así como los límites de contenidos de nutrientes para el establecimiento del etiquetado de advertencia (artículo 32 de la Resolución 810 de 2021) van en contravía de los derechos a la salud y a la alimentación equilibrada, especialmente de los niños y niñas, así como el derecho al acceso a la información de los consumidores, debido a que no se basa en la mejor evidencia científica disponible y libre de conflictos de interés. En consecuencia, no garantiza de forma efectiva cumplir con el propósito de advertir.

A lo anterior se suma que (ii) la omisión de incluir ingredientes o aditivos como colorantes, acidulantes, estabilizadores de sabor, entre otros, que presentan riesgo potenciales a la salud, como requisitos para la utilización de un sello positivo (artículo 33 de la Resolución 810 de 2021), va en contravía del derecho a la salud y del principio de precaución aplicable a la materia; y que (iii) al existir la posibilidad de que coincidan etiquetado frontal de advertencia con declaraciones de propiedades nutricionales (artículo 16 de la Resolución 810 de 2021) y declaraciones de salud (artículo 25 de la Resolución 810 de 2021) se genera una confusión en el consumidor, que de igual forma va en contravía del propósito de que el etiquetado frontal de advertencia logre advertir, y, por tanto, van en contravía de los derechos a la salud y a la alimentación equilibrada, especialmente de los NNA, así como el derecho al acceso a la información de los consumidores.

Para fundamentar esta posición, la exposición se divide en dos grandes partes: en la primera se exponen las razones por las cuales se considera que las disposiciones demandadas (artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021) infringen las normas, nacionales e internacionales, en que deberían haberse fundado, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y al acceso a la información de los consumidores; y en la segunda, se demostrará que las disposiciones demandadas (citadas anteriormente) también infringen el estándar normativo fijado por la Ley 2120 de 2021 (“Ley de Comida Chatarra”), lo que genera una especie de ilegalidad sobreviniente.

5.2.1.1. Infracción de las normas, nacionales e internacionales, en que debería fundarse

Para demostrar que las disposiciones acusadas de la Resolución 810 de 2021 infringen las normas, nacionales e internacionales, en que deberían haberse fundado, esta sección está dividida en dos grandes partes. En la primera expondremos los estándares normativos, nacionales e internacionales, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y al acceso a la información pública aplicables en la materia; y, en la segunda, presentaremos las razones en concreto por las cuales las disposiciones demandadas van en contravía de estos estándares.

1) Estándares normativos nacionales e internacionales

En la presente sección presentamos los principales estándares normativos, nacionales e internacionales, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y al acceso a la información de los consumidores, que nos permitirán sostener que la conjunción de dichos derechos, especialmente tratándose de NNA, fundamentan la obligación del Estado colombiano de asumir estrategias de etiquetado frontal que adviertan de los peligros que representan para la salud los alimentos ultraprocesados que cuentan con determinados límites de nutrientes críticos. Para ello, el Estado colombiano debe cumplir los estándares normativos en materia de etiquetado, los que para el caso concreto indican que este debe basarse en la mejor evidencia científica libre de intereses y que deben cumplir con el propósito de advertir, y no solamente de informar.

A. Derecho a la salud

El derecho a la salud encuentra su fundamento normativo a nivel internacional en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁹ (que reconoce el derecho de toda persona a tener un nivel de vida adecuada, que le garantice la salud y la alimentación, entre otros); el artículo 12 del PIDESC²⁰ (que reconoce como derecho de toda persona el disfrute al más alto nivel posible de salud física y mental), ratificado por Colombia mediante Ley 74 de 1968; el artículo 24 de la Convención sobre

¹⁹ **Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.**

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (...)

²⁰ **Artículo 12 PIDESC.**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

los Derechos del Niño²¹ (que reconoce el derecho de los niños al disfrute del más alto nivel posible de salud y a los servicios para el tratamiento de las enfermedades y de su rehabilitación), ratificada por Colombia mediante Ley 12 de 1991. A nivel nacional, el derecho fundamental a la salud se encuentra reconocido en el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia²² (que reconoce el derecho de todas las personas al

²¹ **Artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.**

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;

e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

²² **Artículo 49 de la Constitución Política.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad.

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos.

acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud); en la jurisprudencia constitucional, especialmente a partir de la sentencia T-760 de 2008²³, de acuerdo con la cual “[e]l derecho a la salud es un derecho constitucional fundamental”²⁴; y en la Ley Estatutaria del Derecho Fundamental a la Salud, Ley 1751 de 2015, de acuerdo con la cual el derecho a la salud es “(...) autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo”.

El derecho a la salud (i) es un derecho fundamental en sí mismo considerado dentro del ordenamiento jurídico colombiano²⁵, y (ii) es un derecho instrumental, ya que permite garantizar otros derechos. Esta segunda característica se ve ilustrada en la Observación General No. 14 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC). De acuerdo con esta Observación General, el derecho a la salud permite el goce de los demás derechos humanos. Para el Comité DESC, el más alto nivel de salud física y mental es una garantía que tienen las personas para vivir dignamente. Esta garantía, consagrada en el artículo 12 del PIDESC, implica, entre otros, el acceso a la alimentación y a la nutrición adecuadas.

Sobre el particular, cabe recordar que el Comité DESC es el órgano encargado de supervisar la aplicación del PIDESC a cargo de sus Estados parte (como Colombia, que ratificó el Pacto mediante Ley 74 de 1968), comité creado mediante Resolución 1985/17 del 28 de mayo de 1985 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) en el marco de las funciones de seguimiento atribuidas a éste en la Parte IV del PIDESC. Y que las Observaciones Generales son los documentos que sintetizan la doctrina autorizada del Comité sobre un tema o un derecho reconocido por el PIDESC.

En cuanto se refiere al derecho a la salud y la alimentación, en su informe de 2014 el ex relator especial sobre el derecho a la salud, Anand Grover²⁶, se refirió a la amenaza que representan los alimentos poco saludables y las enfermedades no transmisibles para el goce efectivo del derecho humano a la salud. En particular, el relator enfatizó que los métodos modernos de promoción y comercialización global de alimentos están estrechamente vinculados a hábitos alimenticios con alto consumo de productos ultraprocesados, lo que tiene como consecuencia un patrón de alimentación poco saludable. En este informe, el relator resaltó la necesidad de reparar la ausencia de políticas estatales sobre herramientas de etiquetado para que los consumidores puedan adoptar decisiones informadas de alimentación y autocuidado de la salud. En el mismo sentido, el ex relator sobre el derecho a la salud, Dainius Pūras, en su declaración del

²³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁶ Grover, A. (2014). Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental - Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud. A/HRC/26/31.1 de abril del 2014.

2020 sobre la adopción del etiquetado frontal de advertencia para combatir las enfermedades no transmisibles²⁷, señaló que la ingesta de productos comestibles con niveles excesivos de nutrientes críticos, como azúcares, sodio, grasas totales, grasas saturadas y ácidos grasos trans, plantea un mayor riesgo para la salud, por su influencia en el aumento de la obesidad y el desarrollo de enfermedades no transmisibles (ENT).

Los "Relatores especiales", denominación usualmente empleada para los "Procedimientos especiales" del Consejo de Derechos Humanos de la ONU que están integrados por una persona (a diferencia de los "procedimientos especiales" integrados por un grupo de trabajo). El mandato de estos relatores (que se trata de un mandato temático) comprende la obligación de examinar, supervisar, prestar asesoramiento e informar públicamente sobre los principales problemas de violaciones de derechos humanos a nivel mundial.²⁸

Ahora bien, ambos relatores (Anand Groover y Dainius Pūras) han destacado las obligaciones de los Estados de *proteger y garantizar* el derecho a la salud. La **obligación de protección**, según el ex relator Pūras, impone a los Estados la obligación de tomar medidas para evitar que terceros interfieran o vulneren el derecho como consecuencia de omisión del Estado, producto de la no reglamentación de ciertas actividades. En el contexto de su relación con la alimentación y las dietas malsanas, la obligación de proteger el derecho a la salud requiere, entre otras cosas, la reglamentación de las actividades de las industrias de alimentos y bebidas, para garantizar que transmitan información exacta, fácilmente comprensible, transparente e inteligible sobre sus productos y restringir la comercialización de productos con cantidades excesivas de nutrientes críticos, para proteger la salud pública²⁹.

Para el ex relator Grover, el **deber de garantía** implica la obligación de formular políticas públicas estructurales que permitan prevenir las enfermedades no transmisibles vinculadas a la alimentación. En la misma dirección, para Pūras el deber de *garantía* requiere que los Estados formulen políticas integrales que tengan un efecto positivo en la disponibilidad y accesibilidad de alimentos sanos. Así, en esta relación entre alimentación saludable y salud, los Estados no solo deben proporcionar alimentos nutritivos, sino que han de arbitrar medidas en todos los ámbitos de la formulación de

²⁷ Pūras, D. (2020). 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. Traducción del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad. <https://www.dejusticia.org/adoptar-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-para-proteger-el-derecho-a-la-salud-relator-especial-de-naciones-unidas/>

²⁸ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (s.f.). *Introducción sobre los procedimientos especiales*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx>

²⁹ Comité DESC, Observación General No. 14 (2000); Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales.

políticas para aliviar la carga de las enfermedades no transmisibles vinculadas a la alimentación. Para esto, ambos relatores proponen, entre otras medidas, proporcionar información sobre los efectos negativos de los productos ultraprocesados, a través de normas de etiquetado y la elaboración de perfiles nutricionales fáciles de entender. Esto con el objetivo de promover los alimentos saludables como frutas y verduras, y facilitar el acceso de la población a estos productos, así como a información sobre sus ventajas nutricionales.

El ex relator Pūras afirma que la conveniencia de adoptar medidas para afrontar los factores alimentarios que promueven el sobrepeso y la obesidad, como el etiquetado frontal, “debería surgir de la mejor evidencia disponible en materia de salud pública [y] evolucionar con los cambios en la comprensión de la ciencia”. En el mismo sentido, el comité DESC, en su Observación General 25 del Comité de DESC, relativa a la **ciencia** y los derechos económicos, sociales y culturales del 2020³⁰, afirma que “los Estados deben utilizar los conocimientos científicos en la adopción de decisiones y políticas [y] poner a disposición de todas las personas todas las mejores aplicaciones disponibles de la evidencia científica que sean necesarias para disfrutar del más alto nivel posible de salud”.

En la relación del derecho a la salud y el derecho a una **información** clara, veraz, comprensible y suficiente, el Comité DESC en su Observación General 14 ha dicho que es la garantía que tienen los consumidores para conocer el contenido de los bienes que consumen y por lo tanto del derecho a la alimentación adecuada. El acceso a la información permite a los consumidores ponderar todas las posibles ventajas y desventajas de una decisión de consumo, señalando que el acceso a la información es uno de los factores determinantes para el goce del más alto nivel de salud³¹. Para el Comité, dicha relación implica “el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud”.

Por su parte, el ex relator Pūras, afirma que el sistema alimentario “equilibra el punto de partida para todos los consumidores al proporcionar igualdad de acceso a la información pertinente para la salud”. Esto por cuanto, al proporcionar información clara y completa de manera sencilla “se alienta a los consumidores a tomar decisiones informadas sobre sus dietas, sin realizar esfuerzos adicionales ni requerir conocimientos cualificados”. Esto en sí mismo permite que los individuos puedan decidir

³⁰ Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (2020). Observación general núm. 25 relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 15, párrafos 1 b), 2, 3 y 4, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/25. Organización de las Naciones Unidas.

³¹ Comité DESC, Observación General No. 14 (2000); Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales.

lo que quieren comer de manera libre, según sus preferencias, pero también promover “decisiones saludables, desalienta el consumo de productos alimenticios que pueden tener efectos perjudiciales para la salud y contrarresta los efectos de vivir en un entorno obesogénico”³².

Finalmente, en relación con los **niños, niñas y adolescentes**, Pūras y el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General No. 15 *sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud*, afirman que estos se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad frente al aumento de la obesidad infantil y el desarrollo de enfermedades no transmisibles, pues, por un lado, son más susceptibles a las estrategias de comercialización, y, por otro, porque la formación temprana de hábitos y preferencias alimentarios persiste hasta la edad adulta³³. La Convención sobre los Derechos del Niño establece que todas las medidas concernientes a los niños que se adopten por parte de las instituciones públicas deben ser orientadas por el principio del “interés superior del niño” (artículo 3º).³⁴ A esto se suma que, en el marco del derecho interno, el artículo 44 de la Constitución Política establece los derechos a la salud y a la alimentación equilibrada de los NNA, donde, además, se menciona que sus derechos son prevalentes sobre los demás. En este sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-760 de 2008 resalta la importancia del derecho a la salud, y enfatiza en las medidas de protección especial que deben tener los NNA y que deben garantizar su desarrollo armónico y el ejercicio pleno de sus derechos. La jurisprudencia constitucional ha expresado en forma reiterada que la protección de los niños es mayor y que su derecho a la salud debe ser protegido en forma inmediata por el juez constitucional en los casos en que sea amenazado o vulnerado³⁵. La fundamentalidad del derecho a la salud de los niños ha llevado a la Corte Constitucional a protegerlos incluso para evitar que contraigan enfermedades³⁶. A lo que se añade que de forma expresa el Consejo de Estado ha señalado que “*tratándose de menores de edad, el derecho a la salud cobra mayor relevancia, toda vez que involucra a sujetos que por su temprana edad y situación de indefensión requieren de especial protección*”³⁷.

³² Pūras, D. (2020). 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. Traducción del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad. <https://www.dejusticia.org/adoptar-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-para-protger-el-derecho-a-la-salud-relator-especial-de-naciones-unidas/>

³³ Comité de los Derechos del Niño (CRC), Observación general N° 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, CRC/C/GC/16 (2013)

³⁴ Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño, Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, artículo 3, párrafo 1.

³⁵ Ver, entre muchas otras, las sentencias T-075 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz, SU-225 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-046 de 1999 (MP Hernando Herrera Vergara), T-117 de 1999 (MP Alfredo Beltrán Sierra), T-093 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-153 de 2000 (MP José Gregorio Hernández Galindo) y T-819 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-562 de 2014. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. :P. César Palomino Cortés. 1 de noviembre de 2016. Rad: 05001-23-33-000-2016-01878-01(AC).

Esto implica que en la adopción de políticas, presupuestos, normas y decisiones que los afecten, las autoridades deben siempre privilegiar aquella norma que proteja en mayor medida los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por tal razón, los Estados deben velar por que la mercadotecnia y la publicidad no afecten negativamente a los derechos del niño mediante la adopción de reglamentaciones adecuadas que garanticen que estas industrias etiqueten de manera clara y precisa los productos y adviertan a los padres y los niños sobre el contenido de los productos de manera que puedan tomar decisiones informadas como consumidores. Las obligaciones de los Estados incluyen que todos los segmentos de la sociedad, especialmente los padres y los niños, estén informados, tengan acceso a educación y reciban apoyo en la aplicación de conocimientos básicos sobre la salud y nutrición infantil.

B. Derecho a la alimentación

El derecho a la alimentación adecuada se encuentra consagrado en el artículo 11 del PIDESC³⁸ y en la Constitución Política en sus artículos 43 (la protección a la mujer en estado de embarazo) y 44 (el derecho a la alimentación equilibrada de los niños y niñas).

A nivel internacional, el Comité DESC, en su Observación General No. 12 sobre el derecho a la alimentación adecuada, afirma que esta implica “la disponibilidad de alimentos en cantidad y *calidad* suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”. A partir de esta definición, el Comité ha indicado que es obligación de los Estados adoptar medidas para garantizar a la población el acceso a alimentos inocuos y *nutritivamente* adecuados, al igual que velar por que las actividades de las empresas o de los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La ex relatora especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver, en su informe de 2016³⁹, enfatizó que este aspecto de la “nutrición” en la definición del derecho a la alimentación -esto es, el derecho a la calidad nutricional, y no solo el derecho a un mínimo de calorías-, confirma la relación entre este derecho y el derecho a la salud.

En cuanto a las obligaciones de los Estados, tanto el Comité DESC en su Observación General como la Relatora, señalan que existe una “responsabilidad de los Estados de velar por la vigilancia, la rendición de cuentas y la transparencia” en las políticas

³⁸Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

³⁹ Elver H.(2016) Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, la Sra. Hilal Elver. A/71/282 del 3 de agosto de 2016. <https://www.derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-documentos/Malnutrici%C3%B3n%20y%20derecho%20a%20la%20alimentaci%C3%B3n.pdf>

alimentarias. Dentro de dicha obligación la Relatora resalta el deber que tienen los Estados de adoptar medidas destinadas a evitar el consumo excesivo y no equilibrado de alimentos que pueda llevar a la malnutrición, la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles. Para esto, propone que los Estados deben formular políticas públicas que promuevan el acceso a alimentos nutritivos; afirma que las empresas no deben desarrollar actividades que supriman otros derechos de la población, como la salud y la alimentación adecuada, mediante el suministro de productos que vulneran estos derechos; y afirma que los Estados deben crear mecanismos como medidas fiscales, restricciones a la publicidad y medidas en materia de etiquetados que brinden a los individuos información para tomar decisiones de consumo, y que incentive que las empresas reformen sus productos⁴⁰.

El desarrollo dado por el Comité de DESC permite concluir que el derecho a la alimentación no se garantiza con el simple acceso a alimentos, sino que éstos deben aportar los nutrientes adecuados para además garantizar entre otros, los derechos a la salud, la dignidad humana y la vida. Por tanto, es necesario recordar que los productos ultraprocesados no contribuyen a la garantía del derecho a la alimentación y nutrición adecuadas, siendo necesario establecer medidas por parte del Estado que informen a las personas del contenido de estos productos, especialmente de nutrientes críticos y sus efectos en la salud de los consumidores.

Distintas autoridades en la materia, han señalado que los ultraprocesados contienen en realidad muy poco de alimento real y, en contraposición, tiene excesivas cantidades de nutrientes críticos y aditivos, cuyo consumo frecuente deteriora la salud de las personas⁴¹, haciendo que sea necesario desincentivar el consumo de estos productos y concientizar a las personas de que no son alimentos que contribuyan a la salud y bienestar, sino que son productos comestibles cuyo consumo contribuye al desarrollo de enfermedades crónicas no transmisibles.

En contraposición al consumo de ultraprocesados, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS) recomienda, para garantizar el derecho a la salud, la ingesta de legumbres, verduras y frutas, y la reducción en el consumo sal, azúcares y grasas⁴², (contenidas en excesivas cantidades en gran variedad de ultraprocesados). Lamentablemente, el consumo de ultraprocesados ha ido incrementando como consecuencia de la internacionalización de los sistemas alimentarios.

⁴⁰ Elver, H. (2016). Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación—“Derecho a la alimentación”. A/71/282. Organización de las Naciones Unidas.

⁴¹ Hennis, A. Gomes, F. (2018). Opinión: redefinir el entorno alimentario para reducir las enfermedades no transmisibles.

https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=14734:opinion-reshaping-the-food-environment-to-reduce-ncds&Itemid=135&lang=es

⁴² Organización Mundial de la Salud (OMS), (2021). Dieta Saludable. https://www.who.int/health-topics/healthy-diet#tab=tab_1

Esta situación de constante negación del derecho a la alimentación adecuada hace necesario que se implementen medidas de regulación que privilegien los alimentos reales sobre los procesados. Pero estas medidas muchas veces se ven restringidas por la influencia de la industria alimentaria en la construcción de políticas públicas, pues tal como lo dice el ex relator Grover, la relación entre la industria de los alimentos procesados y las entidades públicas pueden afectar la transparencia de los organismos de regulación, haciendo ineficaces las políticas que buscan reducir las enfermedades no transmisibles asociadas a la alimentación. Tal y como ocurre con la Resolución 810 de 2021, que lejos de servir al derecho a la alimentación adecuada, sirve de instrumento de legitimación de productos que no son alimentos reales por parte de la industria. Esta influencia de la industria alimentaria será profundizada en el tercer cargo formulado contra las disposiciones bajo estudio.

Ahora bien, en lo que atañe al marco del derecho interno, sobre el contenido del derecho a la alimentación, la Corte Constitucional ha adoptado lo dispuesto por el Comité DESC en su Observación General 12 de 1999 sobre el Derecho a una alimentación adecuada, ya que se define este derecho a partir de tres elementos: la disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad cultural. La *disponibilidad* está relacionada con la forma de producción alimentaria para cumplir con las necesidades de las personas. Este afirma, además, que tales alimentos deben “satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”. La *accesibilidad* puede ser *económica*, es decir, “los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado”, y *física*, es decir, que esta “debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes”. Como parte de la disponibilidad de alimentos, el Comité habla de la *aceptabilidad cultural* de los alimentos. Ambos conceptos apuntan en la misma dirección, esto es, que la alimentación responde a “valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos”. Aunque el Comité no plantea estándares precisos, afirma que, en general, la alimentación debe responder a diferentes condiciones “sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento”.

La Corte Constitucional, en su sentencia T-302 del 2017, también incluye “*el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna*”. Asimismo, menciona que la seguridad alimentaria implica el derecho a consumir comida saludable que cumpla con los estándares de

nutrición adecuados, incluyendo lo dicho por la FAO y OMS en la Declaración de Roma sobre Nutrición.

Finalmente, en relación específica con los derechos de los NNA, el *Código de Infancia y Adolescencia*, en sus artículos 17 y 24, dispone el derecho de los NNA “a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico y psicológico”⁴³, puntualizando que para garantizar su desarrollo integral es necesario la generación de condiciones que les aseguren la “alimentación nutritiva y equilibrada”. De allí que el mismo Consejo de Estado haya reconocido el derecho a la alimentación como un derecho fundamental de los NNA⁴⁴. En este contexto, los NNA tienen el derecho a la salud como estado de bienestar integral, y no sólo la ausencia de enfermedad. En adición, y en esta línea de argumentación, la Corte Constitucional, retomando la Convención sobre los Derechos del Niño, ha manifestado que es deber de los Estados adelantar acciones efectivas tendientes a: (i) combatir las enfermedades y la malnutrición; (ii) suministrar alimentos nutritivos adecuados; (iii) asegurar que los padres conozcan los principios básicos de la salud y nutrición de los niños; (iv) adoptar las medidas pertinentes para apoyar a padres y a otras personas responsables del niño en la realización efectiva a un nivel de vida adecuado⁴⁵.

C. Derecho de acceso a la información de los consumidores

Las relaciones de consumo son por esencia asimétricas, es decir, existe una parte fuerte que dicta las condiciones del intercambio comercial y una parte débil que las sigue. En el articulado constitucional, en la jurisprudencia y en la ley se busca corregir dicho desequilibrio con el objetivo de garantizar el derecho de los consumidores a tener acceso a información suficiente para tomar decisiones de consumo informadas⁴⁶. De allí que el Consejo de Estado haya señalado de forma expresa que “[l]a protección de los consumidores no es, pues, un asunto que constitucionalmente pueda resultar indiferente para las autoridades”⁴⁷.

La Corte Constitucional ha sostenido que el régimen de protección al consumidor incluye el derecho de éstos a acceder a la información necesaria sobre los bienes y

⁴³ Ley 1098 de 2006. Código Infancia y Adolescencia. Artículo 24.

⁴⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. C.P. William Hernández Gómez. 17 de noviembre de 2016. Rad: 44004-23-33-000-2016-00082-01(AC).

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-208 de 2017. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁴⁶ La Corte Constitucional ha reconocido esta situación de desigualdad en la relación de consumo a lo largo de su desarrollo jurisprudencial. Al respecto pueden verse las sentencias C-133 de 2014, C-749 de 2009 y C-1141 de 2000.

⁴⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Guillermo Vargas Ayala. 15 de mayo de 2014. Rad: 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP).

servicios que consumen⁴⁸. Derecho que, de acuerdo con el Consejo de Estado, comprende el derecho a “*obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación*”⁴⁹. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que este derecho implica que se le brinde a los consumidores información clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que se ofrezcan. Quien omita dichos criterios será responsable de todo daño que se produzca como consecuencia de la inadecuada o insuficiente información⁵⁰.

Este derecho tiene fuente constitucional y legal, y se encuentra reforzado tratándose de niños, niñas y adolescentes. Se desprende del artículo 78 constitucional, según el cual “*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*”⁵¹; y del numeral 1.3 del artículo 3º del Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, de acuerdo con el cual los consumidores tienen derecho a “[o]btener 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”. A esto se suma que, de acuerdo con el artículo 1º del Estatuto del Consumidor, es un principio del derecho del consumo “5. La protección especial a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de consumidores (...)”.

Adicionalmente, la Corte Constitucional se ha pronunciado en favor de los consumidores y su derecho a acceder a información sobre los riesgos que el consumo habitual de bebidas azucaradas tiene para la salud, puntualizando que esto cumple funciones esenciales en nuestro ordenamiento jurídico: (i) garantiza el derecho a la información relevante sobre los productos alimenticios que consumen, dándole sentido al derecho a la información; (ii) permite a los consumidores elegir libremente los productos alimenticios que deseen consumir, garantizando la libertad de expresión y el libre desarrollo de la personalidad; (iii) protege la salud, al admitir los riesgos ligados a estos productos que son desconocidos por la sociedad, sobre la base del principio de

⁴⁸ “El derecho del consumidor, cabe advertir, tiene carácter poliédrico. Su objeto, en efecto, incorpora pretensiones, intereses y situaciones de orden sustancial (calidad de bienes y servicios; información)” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1141 del 2000, núm. 7, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁴⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Guillermo Vargas Ayala. 15 de mayo de 2014. Rad: 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP).

⁵⁰ *Ibíd.* para 19. Artículo 23.

⁵¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1141 del 2000, núm. 7, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Reiterado en Sentencia C-432 de 2010.

precaución; y (iv) facilita el seguimiento a estos productos por parte de las autoridades⁵²

Tratándose de acceso a la información de productos nocivos para la salud, son relevantes los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el *tabaco*. En la Sentencia C-665 de 2007, la Corte manifestó que es un deber estatal el exigir a los fabricantes de productos que revelen tanto a las autoridades como a los consumidores claramente (i) los efectos nocivos del consumo y (ii) los componentes que contiene el producto⁵³. En general, la Corte manifiesta que proveer y obtener información clara sobre el consumo de un producto nocivo, son obligaciones de la industria y responsabilidad estatal en su vigilancia⁵⁴.

Dicho estándar sobre derecho a la información y derecho a la salud debe ser aplicado con más rigurosidad en el caso de los NNA, pues el ordenamiento constitucional establece que debe primar el interés superior de estos y sus derechos deben prevalecer, lo que es perfectamente aplicable analógicamente a las regulaciones sobre etiquetado frontal de advertencia para comestibles.

Finalmente, en materia de etiquetado nutricional, la Ley 1355 de 2009, en su artículo 10, establece el deber de los productores de alimentos de entregar información acerca de los contenidos nutricionales y calóricos de sus productos, de conformidad con la reglamentación expedida por el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud y Protección Social). En ese sentido, la facultad del Ministerio para establecer dicha regulación debe estar ajustada al respeto, protección y garantía de los derechos humanos antes mencionados, lo que implica que la regulación también deba fundamentarse en la mejor evidencia disponible.

D. Conclusiones sobre los estándares normativos nacionales e internacionales

Con base en todo lo anterior, es claro que el Estado colombiano tiene la obligación internacional, constitucional y legal, de garantizar los derechos a la alimentación y nutrición adecuada, a la salud y a la información. Estos derechos, analizados a la luz de la interdependencia, deben ser protegidos con medidas eficaces como el etiquetado frontal de advertencia. **Sin embargo, no cualquier etiquetado materializa los derechos humanos mencionados, sino aquel que cumpla con las condiciones de**

⁵² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-543 de 2017, núm. 7.5.2.2, M. P. Diana Fajardo Rivera. Reiterado en Sentencia C-583 de 2015, núm. 83.

⁵³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-665 de 2007, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia de revisión de constitucionalidad de la Ley 1109 de 2006, “Por medio de la cual se aprueba el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”, núm. 5.5.

⁵⁴ Ibidem.

ser: (i) claro; (ii) veraz; (iii) comprensible; (iv) suficiente, y (v) que obedezca a la mayor evidencia científica disponible libre de conflicto de intereses.

Según el ex relator Pūras, la decisión de qué sistema de etiquetado frontal debe adoptarse debe estar supeditada *“a su efectividad para alcanzar los objetivos de salud pública y estar en consonancia con la evidencia científica disponible en ese momento sin conflictos de interés”*. En ese sentido, la elaboración de políticas como el etiquetado frontal de advertencia, debería surgir de la mejor evidencia disponible en materia de salud pública, entendiendo que la normatividad *“debe evolucionar con los cambios en la comprensión de la ciencia”*. Por eso, *“los Estados deben utilizar los conocimientos científicos en la adopción de decisiones y políticas, ya que tienen el deber de poner a disposición de todas las personas todas las mejores aplicaciones disponibles de la evidencia científica que sean necesarias para disfrutar del más alto nivel posible de salud”*⁵⁵. Además, si bien el Ministerio de Salud tiene unas facultades reglamentarias para el tema, no puede actuar en esta materia con total discrecionalidad, sino que debe acogerse a unos parámetros técnicos indicados por la mejor evidencia científica sin conflicto de interés disponible, pues aunque la administración tiene a su cargo el precisar las fronteras del etiquetado nutricional, eso debe hacerlo conforme a unos límites y por ello la laxitud en el poder reglamentario no implica que las autoridades hagan lo que quieran y que gestionen los asuntos de salud pública como deseen, sino que esa competencia reglamentaria se encuentra restringida por los derechos fundamentales, y otros principios superiores, entre ellos la razonabilidad al igual que la proporcionalidad, como sucede con cualquier potestad discrecional⁵⁶.

Esto quiere decir que el etiquetado frontal de advertencia carece de validez y pierde su potencialidad de proteger los derechos humanos si no obedece a los parámetros indicados, cuyo cumplimiento permite que esta medida efectivamente contribuya a que las personas tomen decisiones libres e informadas sobre lo que consumen y a generar hábitos alimentarios saludables.

⁵⁵ Pūras, D. (2020). 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. Traducción del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad. <https://www.dejusticia.org/adoptar-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-para-proteger-el-derecho-a-la-salud-relator-especial-de-naciones-unidas/>

⁵⁶ En diversas materias la jurisprudencia al analizar las potestades reglamentarias de la administración sobre temas de interés general ha dejado sentado una serie de parámetros insoslayables que la administración debe tener en cuenta a la hora de expedir reglamentaciones y que limitan la discrecionalidad, tal y como ocurre en este caso. Así por ejemplo la Corte Constitucional en sentencia T-361 de 2017 a propósito de la facultad reglamentaria del Ministerio de Ambiente en relación con la delimitación de páramos estableció que dicha cartera tenía que tener en cuenta al momento de la expedición de los actos administrativos criterios como: justicia distributiva, participación de las personas afectadas, desarrollo sostenible, vigencia del principio de precaución. Además estableció que si la administración se apartaba del criterio técnico científico en ese caso representado por el Instituto Humboldt, debía justificarlo adecuadamente.

2) Infracción de las disposiciones demandadas de los estándares normativos nacionales e internacionales

En esta sección expondremos las razones por las cuales consideramos que las disposiciones demandadas (artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021) infringen las normas, nacionales e internacionales, en que deberían haberse fundado, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y al acceso a la información pública de los consumidores, de acuerdo con las cuales **el Estado colombiano debe implementar un etiquetado frontal de advertencia, que, como su nombre lo indica, advierta a los consumidores y sea: (i) claro; (ii) veraz; (iii) comprensible; (iv) suficiente, y (v) obedezca a la mayor evidencia científica disponible libre de conflicto de intereses.** Sin embargo, en el presente caso la Resolución 810 de 2021 en relación con la forma y límites de los contenidos de nutrientes del etiquetado frontal de advertencia (artículo 32), y la permisión de que este vaya acompañado de declaraciones de propiedades nutricionales (artículo 16) y declaraciones de salud (artículo 25), no es clara y pierda eficacia, por lo que no logra su propósito de advertir.

A. El artículo 32 sobre etiquetado frontal de advertencia infringe los estándares normativos, nacionales e internacionales, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores

En esta sección se demostrarán los estándares que debe cumplir el etiquetado frontal de advertencia de acuerdo con los pronunciamientos desde el derecho internacional de los derechos humanos, y con base en la mejor evidencia científica, y se expondrá por qué de acuerdo con la evidencia científica comparada, la regulación del artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 (disposición demandada) no satisface dichos estándares, ya que el etiquetado frontal no se soporta en la mejor evidencia científica y libre de conflictos de intereses, tanto en materia de forma como de contenido nutricional.

i. La mejor evidencia científica en cuanto a la forma del etiquetado frontal de advertencia

Tanto Hilal Elver (ex Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación), como Anand Grover y Dainius Pūras (ex Relatores de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental) han señalado los riesgos que trae la alimentación no saludable y las enfermedades no transmisibles para el goce efectivo del derecho humano a la salud y a la alimentación y han manifestado la necesidad de adoptar un etiquetado frontal de advertencia para proporcionar información precisa, disponible, fácilmente comprensible, transparente e inteligible para la toma de decisiones de consumo. De tal

manera, una medida como **el etiquetado nutricional aplicado a los alimentos con alto contenido en nutrientes críticos asociados a problemas de salud debería permitir a las y los consumidores realizar evaluaciones rápidas del valor nutrimental del producto y tomar decisiones mejor informadas y más saludables, teniendo el potencial de influir incluso en la transformación de sus hábitos alimentarios.**

En ese sentido, tanto la OMS⁵⁷ como la OPS⁵⁸, han dicho que el objetivo del etiquetado nutricional debe ser *“que los consumidores puedan identificar correcta, rápida y fácilmente los productos que contienen cantidades excesivas de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sodio”*⁵⁹. Para esto, consideran como características principales de un sistema de etiquetado frontal *“(i) la capacidad de atraer la atención del consumidor; (ii) la facilidad para que los consumidores puedan procesar, comprender, evaluar y utilizar la información; y (iii) la influencia del sistema de etiquetado frontal en las decisiones de compra de los consumidores”*⁶⁰.

El ex relator Pūras ha dicho claramente, en resonancia con la Observación General No. 25 del Comité DESC, que *“la decisión de qué sistema de etiquetado frontal debe adoptarse debe estar supeditada a su efectividad para alcanzar los objetivos de salud pública y estar en consonancia con la **evidencia científica** disponible en ese momento sin conflictos de interés”* (resaltado propio)⁶¹. Esto es importante porque en este proceso debe tenerse en cuenta la mejor evidencia científica, sin conflicto de interés, sobre evaluaciones de

⁵⁷ OMS. (2010). Recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños.

⁵⁸ OPS. (2011). Recomendaciones de la Consulta de Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la Región de las Américas.

⁵⁹ OPS. (2020). El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033_spa.pdf

⁶⁰ OPS. (2020). El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033_spa.pdf; Grunert, K. G., & Wills, J. M. (2007). A review of European research on consumer response to nutrition information on food labels. *Journal of Public Health*, 15(5), 385-399. <https://doi.org/10.1007/s10389-007-0101-9>; Mansfield, E., Wahba, R., & De Grandpré, E. (2020). Integrating a Health Literacy Lens into Nutrition Labelling Policy in Canada. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(11). <https://doi.org/10.3390/ijerph17114130>

⁶¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2020) Observación general núm. 25, relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 15, párrafos 1 b), 2, 3 y 4, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQdxONLLLjiul8wRmVtR5KxxLzuUDRAHekwkN5TORKvIMU1VKxrMxObxsZ%2FDsIvDhxvqOCxl309EgVS OVWPWHHkK>

implementación y sus impactos en la garantía de derechos, estudios comparativos con otros modelos de etiquetado, etc.

Bajo esta perspectiva, el etiquetado nutricional con mejor evidencia científica al momento es el etiquetado octogonal utilizado en Chile, Perú, México y Uruguay, no el modelo adoptado por el Ministerio de Salud:

Modelo octogonal de Chile, Perú, México y Uruguay	Modelo israelí adoptado por Res. 810
	Imagen 2: Etiquetado israelí  High Sugar Level High Sodium Level High Saturated Fat Level Imagen 3: Propuesta de etiquetado del Ministerio de Salud  Fuente Imagen 2: Ministerio de Salud de Israel Fuente Imagen 3: Decálogo Ministerio de Salud de Colombia

La evidencia sobre el impacto que cada modelo de etiquetado tiene en los hábitos de compra es radicalmente distinta. Las advertencias nutricionales en sello de forma octogonal han mostrado ser el modelo más efectivo. **En Chile**, a un año de haberse implementado la norma, el 43,8% de las personas comparaba los sellos de advertencia al momento de comprar alimentos. A aquellos que declararon comparar los sellos se les preguntó qué tanto influyen estos en su compra; se encontró que para la mayoría de las personas (el 91,6%) esta información sí influía en su elección. Además, ya existe evidencia sobre el impacto que ha tenido este tipo de etiquetado en la disminución en las compras de bebidas azucaradas⁶² y la reformulación de productos⁶³ posterior a su implementación. **En Uruguay**, un estudio reciente analizó los niveles de aceptabilidad y

⁶² Taillie, L. S., Reyes, M., Colchero, M. A., Popkin, B., & Corvalán, C. (2020). An evaluation of Chile's Law of Food Labeling and Advertising on sugar-sweetened beverage purchases from 2015 to 2017: A before-and-after study. *PLOS Medicine*, 17(2), e1003015. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003015>

⁶³ Reyes, M., Smith Taillie, L., Popkin, B., Kanter, R., Vandevijvere, S., & Corvalán, C. (2020). Changes in the amount of nutrient of packaged foods and beverages after the initial implementation of the Chilean Law of Food Labelling and Advertising: A nonexperimental prospective study. *PLOS Medicine*, 17(7), e1003220. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003220>

utilización del etiquetado antes y después de la implementación total del etiquetado frontal. En este pudo concluir que para marzo de 2020 el 87% de los participantes conocían el rotulado frontal, el 77% lo había visto en algún producto al hacer las compras y el 58% de los participantes afirmó haber modificado su decisión de compra al visualizar el rotulado⁶⁴.

Finalmente, el sistema de advertencias ha mostrado ventajas comparativas con otros modelos en temas de (i) destacar contenidos excesivos de nutrientes críticos potencialmente perjudiciales para la salud⁶⁵; (ii) facilidad de interpretación⁶⁶; y (iii) eficiencia en desfavorecer la selección de alimentos con excesivo contenido de nutrientes críticos⁶⁷. En concreto, dos estudios experimentales para **Colombia**, publicados en 2020⁶⁸, compararon diferentes tipos de etiquetado frontal de advertencia en relación con su capacidad para informar sobre el consumo de productos con ingredientes no saludables. Sus conclusiones principales fueron que, por un lado, los etiquetados frontales en general tuvieron un importante impacto en garantizar una información clara para los consumidores sobre productos altos en estos ingredientes. También evidenciaron que el modelo de etiquetado octagonal (como los presentados

⁶⁴ UNICEF & Universidad de la República de Uruguay. (2020). Efectos inmediatos de la implementación del rotulado nutricional frontal en Uruguay. UNICEF Uruguay. <https://www.paho.org/es/file/79600/download?token=wrnIsYlq>

⁶⁵ Ares, G., Varela, F., Machin, L., Antúnez, L., Giménez, A., Curutchet, M. R., & Aschemann-Witzel, J. (2018). Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making. *Food Quality and Preference*, 68, 215-225. <https://doi.org/10.1016/j.foodqual.2018.03.007>

⁶⁶ Ares, G., Varela, F., Machin, L., Antúnez, L., Giménez, A., Curutchet, M. R., & Aschemann-Witzel, J. (2018). Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making. *Food Quality and Preference*, 68, 215-225. <https://doi.org/10.1016/j.foodqual.2018.03.007>; Arrúa, A., Machín, L., Curutchet, M. R., Martínez, J., Antúnez, L., Alcaire, F., Giménez, A., & Ares, G. (2017). Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: Comparison with the Guideline Daily Amount and traffic-light systems. *Public Health Nutrition*, 20(13), 2308-2317. <https://doi.org/10.1017/S1368980017000866>

⁶⁷ Ares, G., Varela, F., Machin, L., Antúnez, L., Giménez, A., Curutchet, M. R., & Aschemann-Witzel, J. (2018). Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making. *Food Quality and Preference*, 68, 215-225. <https://doi.org/10.1016/j.foodqual.2018.03.007>; Arrúa, A., Machín, L., Curutchet, M. R., Martínez, J., Antúnez, L., Alcaire, F., Giménez, A., & Ares, G. (2017). Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: Comparison with the Guideline Daily Amount and traffic-light systems. *Public Health Nutrition*, 20(13), 2308-2317. <https://doi.org/10.1017/S1368980017000866>; Khandpur, N., Swinburn, B., & Monteiro, C. A. (2018). Nutrient-Based Warning Labels May Help in the Pursuit of Healthy Diets. *Obesity*, 26 (11), 1670-1671. <https://doi.org/10.1002/oby.22318>; Machín, L., Aschemann-Witzel, J., Curutchet, M. R., Giménez, A., & Ares, G. (2018). Does front-of-pack nutrition information improve consumer ability to make healthful choices? Performance of warnings and the traffic light system in a simulated shopping experiment. *Appetite*, 121, 55-62. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2017.10.037>

⁶⁸ Taillie, L. S., Hall, M. G., Gómez, L. F., Higgins, I., Bercholz, M., Murukutla, N., & Mora-Plazas, M. (2020). Designing an Effective Front-of-Package Warning Label for Food and Drinks High in Added Sugar, Sodium, or Saturated Fat in Colombia: An Online Experiment. *Nutrients*, 12(10), 3124. <https://doi.org/10.3390/nu12103124>

anteriormente) tendrían el mayor impacto sobre los consumidores colombianos, en tanto fue reconocido por los participantes como (i) el más confiable y agradable, así como (ii) el que más logró desincentivar el consumo de los productos no saludables.

Es decir, el etiquetado frontal de advertencia con forma de octágono cuenta con la mejor evidencia científica disponible que respalda el impacto positivo para desincentivar el consumo de productos ultraprocesados. Además, este tipo de etiquetado cuenta con estudios específicos para Colombia que corroboran su mayor impacto en las decisiones de consumo de los colombianos en comparación con otros etiquetados como el círculo.

Pese a esta evidencia científica, **el Ministerio de Salud no optó por el tipo de etiquetado respaldado por dicha evidencia**, sino que incluyó el círculo, para el cual no existen estudios que soporten su efectividad. Adicionalmente, el mismo Ministerio de Salud reconoció, dentro de la Audiencia Pública de pacto de cumplimiento del expediente No. 25000234100020190106300, de la Corporación Colombiana de Padres y Madres-Red Papaz contra el Ministerio de Salud y Protección Social y Otros, que el etiquetado de advertencia circular no servía para los propósitos de advertir en tanto se relaciona con una cualidad positiva e incluso llegó a proponer otras formas alternativas de etiquetado⁶⁹, en palabras textuales de la representante del Ministerio: *“con base en las reuniones que tuvimos (...), donde revisamos pues tanto los argumentos que presentó Red Papaz, como lo que está en la evidencia, pues entendimos que usar una forma circular, el círculo se asocia a temas de calidad, a temas de bueno; (...) y encontramos que en las señales de tránsito las señales informativas, que es el propósito de esto: informar, tienen esta forma cuadrada”*⁷⁰ además los estudios que hay (estudios para Colombia) demuestran que el impacto del etiquetado circular es menor que el octágono.

Al elegir el círculo, una figura que conoce el Ministerio de Salud mismo, no sirve para advertir, desatendió su deber de adoptar un etiquetado siguiendo la mejor evidencia científica disponible y, por el contrario, optó por un tipo de etiquetado que no es eficaz para proteger los derechos humanos y fundamentales, y en consecuencia, la regulación demandada incumple con las normas en que debería basarse. Su error además no es involuntario, el Ministerio tiene conocimiento técnico, desde tiempo antes, sobre la poca efectividad del modelo circular y aún así optó por este modelo en la Resolución 810⁷¹.

ii. La mejor evidencia científica sobre los límites de contenidos de nutrientes para el etiquetado frontal de advertencia

⁶⁹ Prueba 10 (Vídeo de la audiencia de pacto de cumplimiento del expediente No. 25000234100020190106300, de la CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES-RED PAPAZ contra el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS). Min: 00:39:30.

⁷⁰ Ibid. Min: 00:42:32.

⁷¹ Ibid.

El artículo 32 de la Resolución 810, establece que un alimento envasado deberá ser rotulado siempre que se le haya adicionado sal/sodio, azúcares o grasas, y su contenido supere los valores normativos en dicha disposición. Sin embargo, **los límites fijados por la resolución tampoco cumplen con la mejor evidencia científica disponible y libre de conflictos de interés. Para establecer dichos límites la mejor evidencia disponible es aquella presentada por el Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud**⁷². De un lado, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) funciona como el órgano técnico especializado en la región que dicta las recomendaciones más actualizadas en materia de salud pública para las Américas y el Caribe. Por otro lado, sus recomendaciones, realizadas por expertos en la materia, han sido replicadas por varios países de las Américas región convirtiéndose en el estándar de límites de contenidos de nutrientes más citado, siendo utilizado en los procesos regulatorios de Perú⁷³, México⁷⁴ y, especialmente, Chile⁷⁵.

A continuación se compara el modelo de perfil de nutrientes de la OPS y los límites de contenidos de nutrientes establecidos por la Resolución 810 de 2021, donde se comprueba que el modelo de la Resolución acusado no se acompasa a la mejor evidencia científica y libre de conflicto de intereses en la materia, tratándose de líquidos:

	Límites de contenidos de nutrientes Resolución 810 de 2021	Límites de contenidos de nutrientes de acuerdo con la OPS	Límites de contenidos de nutrientes Resolución 810 de 2021	Límites de contenidos de nutrientes de acuerdo con la OPS
Nutriente	Líquidos (100ml)	Líquidos (100ml)	Sólidos (100g)	Sólidos (100g)
Sodio (mg)	150	100	400	400

⁷² Organización Panamericana de la Salud (2016) *Modelo de perfil de nutrientes*. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf?sequence=9&isAllowed=y

⁷³ Gobierno de Perú. DECRETO SUPREMO N° 012-2018-SA. Manual de Advertencias Publicitarias en el marco de lo establecido en la Ley N° 30021, Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-SA <http://incap.int/index.php/es/listado-de-documentos/repositorio-efan/manuales-efan/389-manual-de-advertencias-publicitarias-de-peru/file>

⁷⁴ Gobierno de México. SECRETARÍA DE ECONOMÍA. MODIFICACIÓN a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria, publicada el 5 de abril de 2010. https://www.dof.gob.mx/2020/SEECO/NOM_051.pdf

⁷⁵ Ministerio de Salud de Chile. Decreto Supremo No. 13 de 2015 *que modifica el Decreto Supremo No. 977 de 1996, Reglamento Sanitario de los Alimentos*. Disponible en: https://www.minsal.cl/sites/default/files/decreto_etiquetado_alimentos_2015.pdf

Azúcares totales (g)	5	5	10	10
Grasas saturadas (g)	3.5	3	4	4

La comparativa entre ambos perfiles muestra que el estándar adoptado en la materia en la norma demandada es muy laxo frente a la regulación comparada, especialmente en materia de sodio y grasas saturadas para líquidos (cuyo límite máximo fue fijado en Colombia en 150 y 3.5 ml correspondientemente, cuando la recomendación de la OPS es de 100 ml para sodio y de 3 ml para grasas saturadas), y por lo mismo desconoce las recomendaciones que realiza la Organización Panamericana de la Salud.

Para cumplir con el objetivo de desincentivar el consumo de productos poco saludables que están relacionados con la aparición de ENT, un etiquetado nutricional debe establecer criterios que protejan de la forma más garantista, los derechos a la salud y a la alimentación, y por lo tanto sea la más coherente con el objetivo de salud pública en materia de la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la mala alimentación. En consecuencia, estimamos que el Ministerio de Salud y Protección Social debió indicar en los considerandos de la Resolución los motivos por los cuales se apartaba del modelo de perfil de nutrientes señalado por la OPS, sin embargo, esto no sucedió.

B. El artículo 33 sobre sellos positivos infringe los estándares normativos, nacionales e internacionales, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores

El artículo 33 de la Resolución 810 de 2021 establece la posibilidad de que los productos (i) que cumplan con determinados contenidos máximos de sodio, grasa saturada y azúcares añadidos, (ii) cuyo primer ingrediente en la lista de ingredientes no sea sodio o aditivos con sodio, grasas y/o azúcares añadidos, y (iii) que no usen en su formulación edulcorantes calóricos y/o no calóricos, incluyan un sello positivo en la parte inferior izquierda de la cara frontal del producto, consistente en un símbolo de visto bueno.

El sello positivo, tal como quedó regulado en la Resolución 810 de 2021, produce un efecto que va en contravía de los estándares normativos de los derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores. Este sello, tal como quedó regulado en la Resolución 810 de 2021, brinda la posibilidad de establecer una calificación positiva a productos que cuenten con ingredientes que generan (como los aditivos) preocupación entre la academia debido a que no se ha demostrado la

seguridad de su uso para el consumo humano. De acuerdo con la Resolución 810 de 2021 estos productos no llevarían sello de advertencia, pero sí podrían contar con un sello positivo.

Sobre el particular, se deben presentar algunas aclaraciones sobre la naturaleza de los aditivos y la evidencia científica que existe sobre los posibles efectos perjudiciales para la salud que su consumo puede producir. En primer lugar, de acuerdo con la OMS, los aditivos se definen como “[l]as sustancias que se añaden a los alimentos para mantener o mejorar su inocuidad, su frescura, su sabor, su textura o su aspecto (...)”⁷⁶ (como edulcorantes, conservantes, saborizantes, etc.).

En segundo lugar, un estudio realizado por Hall y otros en 2019⁷⁷ logró demostrar experimentalmente que existen consecuencias diferenciadas entre personas que consumen alimentos con aditivos de aquellos que consumieron los mismo productos sin aditivos. En este estudio, aquellos que consumieron alimentos con aditivos tuvieron un aumento considerable de peso, en comparativo con el otro grupo. Cuando se intercambié el tipo de dieta, aquellos que comenzaron a consumir productos sin aditivos bajaron un poco de peso, mientras aquellos que comenzaron a consumir aditivos, aumentaron bastante de peso. Este ejemplo sugiere el tipo de evidencia que señala consecuencias negativas para la salud de una dieta que contenga productos con aditivos, y por lo mismo genere un riesgo de daño.

Y en tercer lugar, en este caso consideramos que se debe dar aplicación al principio de precaución. Este principio atiende a la necesidad de limitar el uso de un sello positivo en productos que contengan ingredientes o aditivos (colorantes, edulcorantes, acidulantes, estabilizadores de sabor, etc.) sobre los cuales no sea posible demostrar que su consumo es seguro, es decir, que no produce efectos adversos en los consumidores. Este principio es aplicable en materia de consumo de alimentos. La Corte Constitucional expresamente ha señalado que “*el principio de precaución, a pesar de tener su fundamento básico en la protección del medio ambiente, puede ser empleado para proteger el derecho a la salud*”⁷⁸; y este puede ser empleado “*cuando existen evidencias científicas de que un fenómeno, un producto o un proceso presentan riesgos potenciales a la salud o al medio ambiente, pero esas evaluaciones científicas no son suficientes para establecer con precisión ese riesgo*”⁷⁹.

⁷⁶ Organización Mundial de la Salud. Aditivos alimentarios. 2018. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/food-additives>

⁷⁷ Hall, K. D., Ayuketah, A., Brychta, R., Cai, H., Cassimatis, T., Chen, K. Y., ... & Zhou, M. (2019). Ultra-processed diets cause excess calorie intake and weight gain: an inpatient randomized controlled trial of ad libitum food intake. *Cell metabolism*, 30(1), 67-77. <https://doi.org/10.1016/j.cmet.2019.05.008>

⁷⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-583 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷⁹ Ibíd; Corte Constitucional Sentencia T-397 de 2014. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Corte Constitucional. Sentencia C-988 de 2004. M.P. Humberto Sierra Porto.

En particular, tratándose del derecho a la salud, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han aplicado este mismo principio en diferentes escenarios, sustentado sus decisiones también en recomendaciones de la OMS, y en cómo esto da apoyo para evitar o eliminar prácticas riesgosas para el ser humano. Tal como se observa en los siguientes casos:

1. **Aplicación del principio de de precaución en materia de fumigaciones con glifosato**⁸⁰: la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 20 de febrero de 2014, exhortó al Gobierno Nacional para que en aplicación del principio de precaución, estipulado por el artículo 1º de la Ley 99 de 1993, examinara la posibilidad de utilizar otras alternativas diferentes al método de erradicación aérea con glifosato sobre cultivos ilícitos, con el fin de prevenir eventuales daños antijurídicos al ambiente y a la población en general⁸¹. A lo que se suma que, también ha señalado la máxima corporación de lo Contencioso Administrativo que cuando en el marco de la aspersión con glifosato se afectan cultivos lícitos, y no se cumplen los deberes de precaución y de cuidado, entonces el Estado está obligado a resarcir los daños causados⁸².
2. **Restricción de carga de vagones por parte del Ministerio de Ambiente**: en este caso, el Consejo de Estado manifestó que el principio de precaución se trata de un método de gestión de riesgos cuya finalidad *“consiste en no esperar al elemento de prueba absoluta de una relación de causa a efecto cuando elementos suficientemente serios incitan a pensar que una sustancia o actividad cualquiera podrían tener consecuencias dañinas e irreversibles para la salud o para el medio ambiente y, por lo tanto no son sostenibles”*⁸³.
3. **Aplicación del principio de precaución en relación con campos electromagnéticos**: La Corte constitucional, en algunas sentencias como la T-299 de 2008 la T-360 de 2010, la T- 1077 y T-104 de 2012 ha planteado que es posible *“aplicar dicho principio para proteger el derecho a la salud de las personas expuestas a la emisión de ondas. La decisión de la Corte reconoció la posibilidad de*

⁸⁰ La Corte Constitucional también ha aplicado el principio de precaución en materia de fumigaciones con glifosato en las sentencias T-236 de 2017, T-080 de 2017, donde la Corte, por aplicación del principio de precaución para defender los derechos fundamentales, con base en el principio de precaución, que podría implicar la aspersión con glifosato. En estas, la Corte utiliza diferentes fuentes internacionales, entre ellas los informes de la OMS relacionados con el tema, y define algunos estándares relacionados con la aplicación del principio de precaución en relación con el riesgo aceptable.

⁸¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. C.P. Ramiro de Jesus Pazos Guerrero. 20 de febrero de 2014. Rad: 41001-23-31-000-2000-02956-01(29028).

⁸² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas. 17 de septiembre de 2018. Rad: 19001-23-31-000-2010-00350-01(54756)A.

⁸³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Roberto Augusto Serrano Valdés. 26 de noviembre de 2020. Rad: 11001-03-24-000-2008-00179-00.

*aplicar este principio en casos en los que se pretende la protección del derecho fundamental a la salud*⁸⁴. Además, toma sus decisiones en aplicación de las recomendaciones internacionales y se cita a la Organización Mundial de la Salud donde soporta que esta investigó los efectos que puede ocasionar la exposición a campos electromagnéticos.⁸⁵

- 4. Aplicación del principio de precaución en la protección por un aire óptimo para los seres humanos:** en la sentencia T-154 de 2013, se tutela los derechos de los miembros de una familia en Paso (Cesar) que vivían a 300 metros de una mina de carbón en donde la empresa explotaba de manera indiscriminada y sin control ambiental generando la expulsión de sustancias contaminantes que estaban afectando los pulmones de los actores. En este caso la Corte, aunque no le fue posible realizar exámenes médicos para probar los daños respiratorios a la salud de los actores, no descarta el fundamento pues no hay razón para romper el nexo de causalidad entre la existencia de las partículas de carbón dadas por la falta de control ambiental y los daños alegados. En este sentido, la Corte tuteló los derechos con base en el principio de precaución, pero además apoya su decisión en las guías de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre de 2005.

Ahora bien, se podría argumentar que no se debe aplicar el principio de precaución debido a que no existe evidencia científica suficiente sobre el riesgo que significa para la salud humana este tipo de aditivos. Sin embargo, se debe poner de presente que esto se debe a que este tipo de evidencia científica se basa en el consumo en general de una dieta que contenga aditivos y sus riesgos para la salud. No obstante, este tipo de investigaciones científicas no se realizan por razones bioéticas. No es posible realizar estudios experimentales en seres humanos frente a cada uno de estos componentes por separado. Esta clase de discusiones sobre la imposibilidad de que exista una evidencia científica que determine de manera inequívoca la relación entre la exposición a determinada sustancia o componente y el daño a la salud, y que justifica la aplicación del principio de precaución, se ha abordado por parte de la Corte Constitucional en otros casos, como sucede en el tema del glifosato.

En síntesis, el principio de precaución aplica en aquellos casos en los que no es posible conocer las consecuencias de cierta actividad pero se tiene un conocimiento, al menos indiciario, de las mismas habilitando igualmente a las autoridades para que tomen medidas que eviten o minimicen el riesgo o el daño, tal como sucede en el presente caso

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-1077 de 2012. MP. Jorge Pretelt Chaljub

⁸⁵ “podrían producirse efectos sutiles sobre las células que podrían influir en el desarrollo del cáncer. También se ha planteado la hipótesis de posibles efectos sobre los tejidos excitables por estímulos eléctricos que podrían influir en la función del cerebro y los tejidos nerviosos, acotando otra recomendación de la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer, entidad que hace parte de la OMS y que en el año 2011 clasifica los campos magnéticos como del Grupo 2B (Exposición posiblemente carcinógena).

en relación con los efectos en la salud del consumo de ingredientes o aditivos como colorantes, edulcorantes, acidulantes, estabilizadores de sabor, entre otros.

En este orden de ideas, a los fines de ilustrar el argumento antes expuesto, se presentarán a continuación ejemplos concretos de cómo productos que a primera vista podrían dar la impresión de ser saludables, tendrían dentro de sus ingredientes aditivos cuyo consumo podría acarrear potenciales afectaciones a la salud del consumidor o consumidora.

Ejemplo 1: bebida achocolatada



Este ejemplo se trata de una bebida achocolatada “Choco Express” que, de acuerdo con los límites establecidos por el artículo 32 del decreto 810 de 2021 no llevaría sellos de advertencia, ya que no supera los límites establecidos en contenido de sodio, grasas o azúcar. Igualmente, cumple con las primeras dos condiciones establecidas en el artículo 33 de la Resolución respecto al contenido de sodio, azúcares y grasas, y finalmente no contiene edulcorantes de ningún tipo. Ahora bien, este producto contiene **lecitina de soya y sabores artificiales**, los cuales, de acuerdo a la evidencia presentada anteriormente, podrían llegar a tener efectos nocivos para la salud, que no serían conocidos por el consumidor al ver un sello positivo en el empaque.

Ejemplo 2: harina de trigo con aditivos



En este segundo ejemplo se encuentra la “harina de trigo olímpica” de acuerdo con la tabla nutricional del producto, sus valores por porción no superan el máximo establecido por el artículo 33 de la Resolución 810 de 2021, y tampoco contiene edulcorantes no calóricos, por lo cual no tendría sello frontal de advertencia. Ahora bien, en su lista de ingredientes se pueden encontrar aditivos como **Niacina**, **Tiamina** y **Riboflavina**, cuyo consumo podría desencadenar una serie de efectos nocivos para la salud⁸⁶.

Adicionalmente, consideramos importante mencionar, al menos de manera ilustrativa, otros ejemplos de productos que podrían tener este sello positivo, y, sin embargo, incluir ingredientes que producen preocupación:

Nombre	Imagen	Respetar el límite grasas saturadas, azúcares y sodio	Ingredientes ⁸⁷
--------	--------	---	----------------------------

⁸⁶ No existe evidencia contundente sobre estos efectos nocivos, por impedimentos bioéticos en este tipo de investigaciones; sin embargo, tal como se indicó con anterioridad, existen fuertes indicios sobre estos efectos: Cfr. Hall, K. D., Ayuketah, A., Brychta, R., Cai, H., Cassimatis, T., Chen, K. Y., ... & Zhou, M. (2019). Ultra-processed diets cause excess calorie intake and weight gain: an inpatient randomized controlled trial of ad libitum food intake. *Cell metabolism*, 30(1), 67-77. <https://doi.org/10.1016/j.cmet.2019.05.008>

⁸⁷ Sobre los aditivos resaltados en rojo, aplican las aclaraciones presentadas en la anterior nota a pie de página.

VITAMAR, LECHE DE COCO, 250 gr		Sí	• Zumo de coco • Agua de coco • Goma • Xanthan (espesante)
COLOMBIA, TOCINETA, 50 gr		Sí	• Pellet de harina de trigo • Sal • Aceite vegetal • Sabor artificial a BBQ.
VMP, NATURE'S HEART, SURTIDO 5 SABORES, 17.4 gr Pack X10		Sí	• Pulpa de manzana • Hojas de mora dulce • Saborizante natural de naranja • Ácido cítrico • Raíz tostada de achicoria • Ácido málico • Flor de jamaica • Clavo • Rosa mosqueta • Cáscara de naranja.

El sello positivo implica la posibilidad de que productos que a primera vista podrían dar la impresión de ser saludables, contienen dentro de sus ingredientes aditivos cuyo consumo podría acarrear afectaciones a la salud del consumidor o consumidora, quién se ve impulsada/o a consumir el producto sin entender en su totalidad su posible efecto nocivo. De allí que, en aplicación del principio de precaución se deban tomar medidas que prevengan eventuales perjuicios en la salud pública.

C. El artículo 16 sobre declaraciones de propiedades nutricionales infringe los estándares normativos, nacionales e internacionales, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores

El artículo 16 de la Resolución 810 de 2021 sobre los requisitos de las declaraciones de propiedades nutricionales infringe los estándares normativos en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores. En particular, debido a que los numerales 16.1.3 y 16.1.4 permiten que concurren etiquetas frontales de advertencia y declaraciones de propiedades nutricionales, que de acuerdo con el artículo 17 de la Resolución demandada pueden ser: (i) declaraciones de propiedades relativas al contenido de nutrientes (como por ejemplo: “fuente de calcio”, “excelente contenido de fibra y bajo de grasa”, “fortificado”, etc.); (ii) declaraciones de propiedades de comparación de nutrientes (como por ejemplo: “reducido”, “menos que”, “menos”, “más que”, “aumentado”, “más”, “doble”, etc.); y (iii) declaraciones de propiedades de no adición (como por ejemplo: “sin azúcar añadido”).

Esta concurrencia de etiquetado frontal de advertencia y declaraciones de propiedades nutricionales va en contravía de los estándares normativos en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores. Si bien esta concurrencia cuenta con algunos requisitos: (i) que cuando un producto cuente con uno o más sellos frontales de advertencia no podrá hacer declaraciones nutricionales relacionadas con los nutrientes a los que se refieren dichos sellos (azúcar, sodio, grasas) (artículo 16.1.3 de la Resolución 810 de 2021); y (ii) que se podrán hacer declaraciones nutricionales frente a otros ingredientes o nutrientes diferentes a azúcar, sodio o grasas, siempre que se muestren en la cara que se presenta la tabla de información nutricional (artículo 16.1.4 de la Resolución 810 de 2021). Estos requisitos no son suficientes para satisfacer el estándar normativo.

Tal como se ha señalado con anterioridad, el estándar normativo en la materia indica que el Estado colombiano debe implementar un etiquetado frontal de advertencia que sea: (i) claro; (ii) veraz; (iii) comprensible; (iv) suficiente, y (v) que obedezca a la mayor evidencia científica disponible libre de conflicto de intereses; y que, adicionalmente, garantice el propósito de advertir y no solamente de informar. Sin embargo, la

introducción de afirmaciones que resaltan cualidades nutricionales relativas al contenido de nutrientes (artículo 17.1 de la Resolución 810 de 2021), de comparación de nutrientes (artículo 17.2 de la Resolución 810 de 2021) o de no adición (artículo 17.3 de la Resolución 810 de 2021) van en contravía de que el etiquetado frontal de advertencia sea comprensible, suficiente y que sirva a los propósitos de advertir y no solamente de informar.

En este sentido, se debe recalcar que el objetivo del etiquetado es, más allá de brindar información, como género en el cual se enmarca toda regulación de etiquetado nutricional, realizar una advertencia, es decir, una especie de información cualificada cuyo estándar es más alto. En términos del lenguaje cotidiano, según el diccionario de la Real Academia Española (RAE), informar quiere decir *“Enterar o dar noticia de algo”*; asimismo, el diccionario en español de la Universidad de Oxford (Oxford Languages) la define como *“Hacer que alguien se entere de una cosa que desconoce”*. En este caso pareciera haber una posición neutral frente al contenido que se está transmitiendo, sin reconocerse, a simple vista, una intención clara de tener influencia sobre el comportamiento del consumidor o receptor del mensaje. En cambio, la RAE define advertir como *“fijar en algo la atención, reparar, observar // Llamar la atención de alguien sobre algo, hacer notar u observar // Aconsejar, amonestar, enseñar, prevenir”*; y Oxford Languages la define como *“Decir a alguien una cosa de la que se deriva una consecuencia, para que esté atento, actúe con precaución o no se sorprenda”*. De tal forma, la advertencia busca influenciar el comportamiento del receptor a partir de llamar la atención sobre su contenido, teniendo así un efecto disuasivo o, cuando menos, precautorio. Creemos que los sellos deben responder a esta última lógica, al contener un objetivo intrínseco de desincentivar el consumo por razones de interés público, como la protección de los derechos a la salud y a la alimentación a través de la mayor calidad y claridad de la información.

Ahora bien, las declaraciones nutricionales buscan, al contrario, resaltar características que le son atribuibles a la presencia o ausencia de un nutriente en particular, por sí mismo o en comparativo. De acuerdo con las definiciones contenidas en el artículo 3º, dichas declaraciones son *“cualquier representación que afirme, sugiera o implique que un producto posee propiedades nutricionales particulares, incluyendo, pero no limitándose a su valor energético y contenido de proteínas, grasas, carbohidratos y fibra dietaria, así como, su contenido de vitaminas y minerales”*.

Es por esto que resulta contradictorio y contrario a la finalidad del etiquetado frontal de advertencia, así como a los estándares normativos del derecho a la salud, a la alimentación y al acceso a la información de los consumidores que se permita emplear en un mismo producto tanto el etiquetado frontal de advertencia como las declaraciones de propiedades nutricionales.

Este resultado contradictorio que resulta del uso concurrente del etiquetado frontal de advertencia y las declaraciones en propiedades nutricionales, se confirman en la evidencia científica. Una revisión sistemática de Talati y otros de 2017⁸⁸, en el que se analizaron 24 estudios sobre el impacto del etiquetado como un sesgo cognitivo positivo en los consumidores, concluyó que el etiquetado puede ayudar a que los consumidores tomen mejores decisiones, pero que este impacto solo se da si la información es clara y si puede ser interpretada correctamente por los consumidores, algo que no sucede con frecuencia por la utilización paralela de declaraciones en salud con otros tipos de información en el empaquetado. Por su parte, Richter y otros, en 2021⁸⁹, han analizado el caso específico de la leche en polvo para bebés. Mediante un experimento controlado, se estudió el impacto que tiene un declaraciones nutricionales o de salud sobre la decisión de compra de los padres. A partir de solo una palabra como "*inmunidad*" o "*cerebro*", los padres se sesgan a creer que el producto es muy bueno o incluso más recomendado por pediatras.

En consecuencia, la claridad del mensaje es muy importante. Para el caso chileno, por ejemplo, Mediano y otros, en 2021⁹⁰, han investigado el efecto que puede tener que un mismo producto envasado contenga etiquetado de advertencia y al mismo tiempo declaraciones nutricionales un sello positivo. Aunque el etiquetado puede crear conciencia en el consumidor, las declaraciones nutricionales disminuyen su impacto sobre la decisión de compra, haciendo ver el producto como saludable. En 2020, Hall y otros⁹¹ han afirmado que al incluir afirmaciones como "*100% vitamina C*", los consumidores perciben como saludable un producto envasado, en este caso un jugo de naranja. Este y todos los estudios recomiendan que se regule mejor la propaganda y las declaraciones que se permiten en los productos envasados y que llega a sesgar a los consumidores y a minimizar el efecto del etiquetado.

Ahora bien, la mejor manera de evaluar esta situación es, precisamente, refiriendo algunos ejemplos de productos en los cuales se daría esta circunstancia. Como referencia, aquí se presentan los límites de contenidos de nutrientes necesarios para que un producto cuente con etiquetado frontal de advertencia de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 32 de la Resolución 810 de 2021:

⁸⁸ Talati, Z., Pettigrew, S., Neal, B., Dixon, H., Hughes, C., Kelly, B., & Miller, C. (2017). Consumers' responses to health claims in the context of other on-pack nutrition information: A systematic review. *Nutrition reviews*, 75(4), 260-273.

⁸⁹ Richter, A. P. C., Duffy, E. W., Taillie, L. S., Harris, J. L., Pomeranz, J. L., & Hall, M. G. (2021). The Impact of Toddler Milk Claims on Beliefs and Misperceptions: A Randomized Experiment with Parents of Young Children. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*.

⁹⁰ Mediano, F., Busey, E., Taillie, L. S., & Carpentier, F. R. D. (2021). Impact of warning labels on reducing health halo effects of nutrient content claims on breakfast cereal packages: A mixed-measures experiment. *Appetite*, 163, 105229.

⁹¹ Hall, M. G., Lazard, A. J., Grummon, A. H., Mendel, J. R., & Taillie, L. S. (2020). The impact of front-of-package claims, fruit images, and health warnings on consumers' perceptions of sugar-sweetened fruit drinks: Three randomized experiments. *Preventive medicine*, 132, 105998.

Nutriente	Sólidos (100g)	Líquidos (100 mL)
Sodio (mg)	>= 400	>= 150
Azúcares añadidos (g)	>= 10	>= 5.0
Grasas saturadas (g)	>= 4.0	>= 3.5

Ejemplo 1: Salchicha Súper Perro Tipo Americano:



Salchicha SúperPerro Tipo Americano

Peso Neto 800 g

10 Unidades

Cada porción de 80 g contiene:				
Calorías	Azúcares	Grasa	Grasas saturadas	Sodio
170	0 g	12 g	4 g	440 mg
8%	0%	18%	20%	18%

Información Nutricional	Cantidad / porción	%VD*	Cantidad / porción	%VD*
Tamaño por porción	Grasa Total 12 g	18%	Carb Total 3 g	1%
1 Unidad (80 g)	Grasa Saturada 4 g	20%	Fibra Dietaria 0 g	0%
Porciones por envase	Grasa Trans 0 g		Azúcares 0 g	
10	Colesterol 50 mg	17%	Proteína 12 g	24%
Calorías 170	Sodio 440 mg	18%		
Calorías de grasa 110				
	Vitamina A 0%	Vitamina C 0%	Calcio 4%	Hierro 6%

*Los porcentajes de Valores Dietarios están basados en una dieta de 2000 calorías.

En este ejemplo tenemos un producto que en su cara frontal tiene, y tendría de acuerdo con la Resolución, declaraciones nutricionales relativas al contenido de nutrientes (artículo 17.1 de la Resolución 810 de 2021), por ser *buena fuente de proteína*, y al

mismo tiempo una declaración comparativa (artículo 17.2 de la Resolución 810 de 2021) pues es *25% reducido en sodio*. Con la aplicación del etiquetado frontal, también deberían aplicarse los sellos “ALTO EN GRASAS SATURADAS” y “ALTO EN SODIO”, pues supera los topes señalados por el artículo 32 de la Resolución. Así, aunque la declaración comparativa debería desaparecer, pues es excluyente con el sello frontal, la declaración de *buena fuente de fibra* continuaría apareciendo en la cara frontal del producto. La aparición de dos sellos de “ALTO EN” junto con la declaración “buena fuente de fibra” da dos mensajes contradictorios, que podrían dar lugar a que se confunda al consumidor, de manera que, en vez de desestimular el consumo de este tipo de productos, se produzca el efecto contrario.

Ejemplo 2: Jugo en caja de mango salvaje





En este ejemplo tenemos una bebida endulzada dirigida a los niños y niñas que tiene, y tendría de acuerdo con la Resolución, una declaración de contenido de nutrientes (artículo 17.1 de la Resolución 810 de 2021) pues está *fortificado con vitaminas C, D, C12 y un mineral Zinc*. Con la aplicación del etiquetado de advertencia en la Resolución 810 del 2021, este producto adicionalmente tendría un sello de “ALTO EN AZÚCARES AÑADIDOS” pues supera los máximos establecidos para líquidos en el artículo 32. En tal sentido, se presentaría una información contradictoria entre un sello que advierte sobre un ingrediente perjudicial para la salud y una declaración nutricional que afirman estar fortificado con vitaminas y minerales.

Ejemplo 3: Cereal y granola

En este ejemplo tenemos el caso de dos presentaciones de cereal de la misma marca, ambas dirigidas a niños y niñas. El primero de ellos lleva, y llevaría de acuerdo con la Resolución, declaraciones de contenido de nutrientes (artículo 17.1 de la Resolución 810 de 2021), pues afirma tener *Granos de origen natural y Vitaminas B + D*, acompañado de una declaración de función de nutrientes (artículo 24.1 de la Resolución 810 de 2021, este tipo de declaración se estudia en la siguiente sección de la demanda) pues esto *contribuye a un adecuado desempeño físico*. El segundo de ellos (granola) además de realizar declaraciones de contenido de nutrientes (artículo 17.1 de la Resolución 810 de 2021), pues afirma tener *32% de avena, la cual aporta fibra*, realiza una declaración comparativa (artículo 17.2 de la Resolución 810 de 2021), pues dice tener *40% menos azúcar*** en comparación con la versión tradicional, es decir, la primera.



Información Nutricional		
Tamaño por porción 1 taza (35 g)		
Porciones por envase 1		
Cantidad por porción	1 Taza (35 g)	con 1/2 taza (120 mL) de leche descremada
Calorías	130	170
Calorías de Grasa	0	0
% Valor Diario*		
Grasa Total	0 g	0 %
Grasa Saturada	0 g	0 %
Grasa Trans	0 g	
Colesterol	0 mg	0 %
Sodio	140 mg	6 %
Carbohidratos Totales	31 g	10 %
Fibra Dietaria	< 1 g	3 %
Azúcares	13 g	
Proteínas	1 g	2 %
Vitamina A	40 %	40 %
Vitamina C	70 %	70 %
Calcio	10 %	30 %
Hierro	40 %	40 %
Vitamina E	6 %	6 %
Vitamina B1	50 %	50 %
Vitamina B2	25 %	35 %
Niacina	25 %	25 %
Vitamina B6	100 %	100 %
Ácido Fólico	40 %	40 %
Vitamina B12	25 %	35 %
Zinc	15 %	20 %
* Los porcentajes de Valores Diarios están basados en una dieta de 2000 Calorías. Sus valores diarios pueden ser mayores o menores dependiendo de sus necesidades calóricas.		



Información Nutricional		
Tamaño de la porción: 1/3 taza (30 g)		
Porciones por envase: 10		
Cantidad por porción	1/3 Taza (30 g)	Con 1/2 Taza (120 mL) de leche descremada
Calorías	120	160
Calorías de grasa	15	20
% Valor Diario*		
Grasa Total 1,5 g	2%	3%
Grasa Saturada 1 g	5%	5%
Grasa Trans 0 g		
Colesterol 0 mg	0%	1%
Sodio 85 mg	4%	6%
Carbohidratos Totales 25 g	8%	10%
Fibra Dietaria 1 g	4%	4%
Azúcares 7 g		
Proteína 2 g	4%	12%
Hierro	10%	10%
Vitamina B1	20%	25%
Vitamina B6	20%	20%
Ácido fólico	25%	25%
Vitamina B12	10%	20%
Vitamina D	20%	35%
No es una fuente significativa de vitamina A, vitamina C y calcio.		
* Los porcentajes de Valores Diarios están basados en una dieta de 2000 calorías. Sus valores diarios pueden ser mayores o menores dependiendo de sus necesidades calóricas.		

Con la aplicación de la Resolución 810 de 2021, ambos productos quedarían con un etiquetado frontal de advertencia de “ALTO EN AZÚCARES ADICIONADOS” por el contenido de este nutriente crítico en comparación con los límites establecidos en el artículo 32 de la Resolución. Así, en el primer caso habría una coexistencia entre las declaraciones de contenido y función de nutrientes y el etiquetado frontal de advertencia. En el segundo, sin embargo, la advertencia es excluyente con la declaración comparativa relacionada con el azúcar, por lo cual habría una coexistencia con la declaración de contenido de nutriente mientras la comparación sería eliminada. En todo caso, en ambos ejemplos se presentaría la situación en que, a pesar de tener un sello de advertencia, en el empaque se exalta la presencia de otros ingredientes, induciendo así a su compra y generando confusión.

En conclusión: (i) el artículo 16 de la Resolución 810 de 2021 (especialmente los numerales 16.1.3 y 16.1.4) permite que concurren etiquetas frontales de advertencia y declaraciones de propiedades nutricionales; (ii) en la práctica existen productos que

cumplen con los requisitos para contar al mismo tiempo con el etiquetado frontal de advertencia y con declaraciones de propiedades nutricionales (relativas al contenido de nutrientes, de comparación de nutrientes, y de propiedades de no adición); y (iii) esta concurrencia de etiquetado de advertencia y de declaraciones de propiedades nutricionales a) produce confusión en los consumidores, b) hace que el etiquetado frontal de advertencia no sea comprensible y suficiente; y c) inhibe el propósito de advertir y no solamente de informar del etiquetado frontal de advertencia.

D. El artículo 25 sobre declaraciones de salud infringe los estándares normativos, nacionales e internacionales, en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores

El artículo 25 de la Resolución 810 de 2021 sobre prohibiciones en declaraciones de salud infringe los estándares normativos en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores. En particular, debido a que los numerales 25.4 y 25.5 permiten que concurren etiquetas frontales de advertencia y declaraciones de salud, que de acuerdo con el artículo 24 de la Resolución demandada pueden ser: (i) *declaraciones en función de nutrientes*, que describen la función fisiológica del nutriente en el crecimiento, el desarrollo y las funciones normales del organismo (como por ejemplo: el alimento X es una fuente excelente en el nutriente A, nombrando el papel fisiológico de este nutriente); (ii) *declaraciones de propiedades de función*, que refieren a los efectos benéficos específicos del consumo regular de alimentos o sus constituyentes en el contexto de una dieta total sobre las funciones biológicas normales del organismo (como por ejemplo: una adecuada alimentación y un consumo regular de alimentos con microorganismos probióticos, puede ayudar a normalizar las funciones digestivas y regenerar la flora intestinal; y el alimento Y contiene X gramos de probióticos); y (iii) *declaraciones de propiedades de reducción de riesgos de enfermedad*, que son declaraciones de propiedades relacionadas con el consumo de un alimento o de un componente de dicho alimento en el contexto de una dieta total, que puede ayudar a la reducción del riesgo de una enfermedad o condición relacionada con la salud (como por ejemplo: ejercicio regular y una dieta balanceada con suficiente calcio ayuda a los adolescentes, adultos jóvenes y mujeres a mantener una buena salud ósea y puede reducir el riesgo de osteoporosis en la vida adulta. Este alimento es alto en calcio).

Esta concurrencia de etiquetado frontal de advertencia y declaraciones de salud (al igual que como mostramos respecto de las declaraciones de propiedades nutricionales) va en contravía de los estándares normativos en materia de derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores. Si bien esta concurrencia cuenta con los mismos requisitos que cuando concurren etiquetado de advertencia y declaraciones de propiedades nutricionales, esto es: (i) que cuando un producto cuente con uno o más sellos frontales de advertencia no podrá

hacer declaraciones de salud relacionadas con los nutrientes a los que se refieren dichos sellos (azúcar, sodio, grasas); y (ii) que se podrán hacer declaraciones de salud frente a otros ingredientes o nutrientes diferentes a azúcar, sodio o grasas, siempre que se muestren en la cara que se presenta la tabla de información nutricional. Estos requisitos no son suficientes para satisfacer el estándar normativo.

El estándar normativo de acuerdo con el cual el Estado colombiano debe implementar un etiquetado frontal de advertencia que sea: (i) claro; (ii) veraz; (iii) comprensible; (iv) suficiente, y (v) que obedezca a la mayor evidencia científica disponible libre de conflicto de intereses; y que, adicionalmente, garantice el propósito de advertir y no solamente de informar no se satisface al permitir la referida concurrencia.

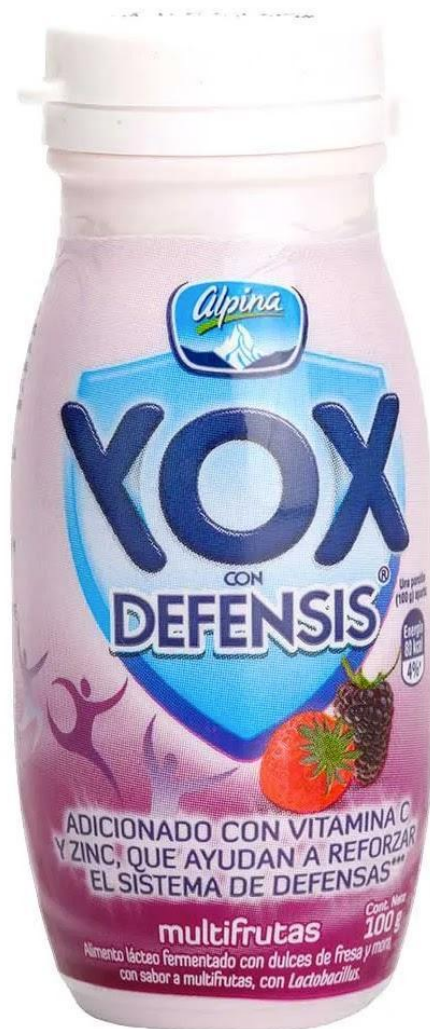
En particular, la introducción de afirmaciones que resaltan beneficios para la salud , en especial las declaraciones en función de los nutrientes (artículo 24.1 de la Resolución 810 de 2021), las otras declaraciones de propiedades de función (artículo 24.2 de la Resolución 810 de 2021), y las declaraciones de propiedades de reducción de riesgos de enfermedad (artículo 24.3 de la Resolución 810 de 2021) van en contravía de que el etiquetado frontal de advertencia sea comprensible, suficiente y que sirva a los propósitos de advertir y no solamente de informar.

Un etiquetado frontal de advertencia busca por principio tener un alto impacto preventivo al advertir sobre la presencia de un componente especialmente perjudicial para la salud y, en ese sentido, influenciar positivamente las decisiones de consumo de las personas al disuadirlos de adquirir tales productos. Por el contrario, la presencia de afirmaciones que resalten los beneficios de un producto para la salud puestas de manera concurrente con el etiquetado frontal, puede restarle eficacia a este último pues enviaría a mensajes contradictorios o equívocos.

Ahora bien, para dar cuenta de esta situación, al igual que en la anterior sección, traemos a colación algunos ejemplos en los cuales se evidencian esta posible concurrencia entre etiquetado frontal de advertencia y declaraciones de salud. Para el efecto, previo a la exposición de los ejemplos, es oportuno recordar los límites de contenidos de nutrientes necesarios para que un producto cuente con etiquetado frontal de advertencia de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 32 de la Resolución 810 de 2021:

Nutriente	Sólidos (100g)	Líquidos (100 mL)
Sodio (mg)	≥ 400	≥ 150
Azúcares añadidos (g)	≥ 10	≥ 5.0
Grasas saturadas (g)	≥ 4.0	≥ 3.5

Ejemplo 1: bebida láctea para las defensas



Información Nutricional	
Tamaño por porción 1 botella (100 g)	
Porciones por envase 1	
Cantidad por Porción	
Energía 90 kcal	Energía de la grasa 20 kcal
Valor Diario*	
Grasa Total 2 g	3%
Grasa Saturada 1 g	5%
Grasa Trans 0 g	
Colesterol 5 mg	2%
Sodio 35 mg	1%
Carbohidrato Total 16 g	5%
Fibra Dietaria 0 g	0%
Azúcares 11 g	
Proteína 3 g	6%
Vitamina A	0%
Vitamina C	30%
Calcio	8%
Hierro	0%
Zinc	25%
*Los porcentajes de Valores Diarios están basados en una dieta de 2000 calorías. Sus Valores Diarios pueden ser mayores o menores dependiendo de sus necesidades calóricas.	

*** Junto a una alimentación balanceada y ejercicio físico. YOX CON DEFENSIS. TÓMALO DIARIAMENTE

En este ejemplo encontramos una declaración relativa al contenido de nutrientes (artículo 17.1 de la Resolución 810 de 2021) pues afirma que está *adicionado con vitamina c y zinc*, complementada con una declaración de salud relativa a la función de los nutrientes (artículo 24.1 de la Resolución 810 de 2021), pues se lee de la etiqueta “que ayudan a reforzar el sistema de defensas***Junto a una alimentación balanceada y

ejercicio físico. YOX CON DEFENSIS. TÓMALO DIARIAMENTE". Nuevamente, como consecuencia de la aplicación del nuevo etiquetado frontal regulado por la Resolución, este producto llevaría sello de "ALTO EN AZÚCARES AÑADIDOS" pues supera el tope establecido por la normativa. En este caso se mantendría el etiquetado frontal de advertencia junto a las declaraciones sobre la presencia y función de los nutrientes adicionados (Vitamina C y Zinc). En este caso, las declaraciones expresarían posibles beneficios concretos para la salud como consecuencia de su consumo diario, mientras que al tiempo llevaría un sello de advertencia por las consecuencias que puede traer por su alto contenido de azúcar.

Ejemplo 2: bebida láctea con probióticos y fibra



Este ejemplo presenta una combinación entre declaraciones nutricionales y declaraciones de propiedades de salud. Por un lado se hace una declaración de contenido de nutrientes (artículo 17.1 de la Resolución 810 de 2021), pues afirma tener **FIBRA + PROBIÓTICOS**, y una clásica declaración de otras propiedades de función (artículo 24.2 de la Resolución 810 de 2021), pues dice “El consumo diario de REGENERIS+ con probióticos (cultivo *Bifidobacterium lactis* BB12 + fibra soluble) puede contribuir a eliminar los desechos que tu cuerpo no necesita, acompañado de una dieta

balanceada y ejercicio físico”. Sin embargo, como se evidencia de la lectura de la tabla nutricional, su contenido de azúcar supera los topes establecidos por la Resolución, por lo cual llevaría una etiqueta frontal de advertencia. Se trataría nuevamente de un caso en el que concurrirían declaraciones de salud y etiquetado de advertencia, generando así confusión al consumidor.

Ejemplo 3: leche de almendras



Información Nutricional	
Tamaño de la porción 1 vaso (240ml)	
Porciones por envase 4 aprox	
Cantidad por porción	
Calorías 60	Calorías de grasa 25
	% Valor Diario*
Grasa total 2,5 g	5%
Grasa Saturada 0g	0%
Grasa poliinsaturada 0.5 g	1%
Grasa monoinsaturada 1.5 g	3%
Grasa Trans 0 g	0%
Coolesterol 0 mg	0%
Sodio 160 mg	7%
Potasio 180 mg	4%
Carbohidrato Total 8 g	3%
Fibra dietaria 0 g	0%
Azúcares 7 g	14%
Proteína 1 g	2%
Vitamina A	10%
Vitamina C	0%
Calcio	45%
Hierro	2%
Vitamina B12	25%
Vitamina E	20%

* Los porcentajes de Valores Diarios están basados en una dieta de 2000 calorías.

BEBIDA DE ALMENDRA ORIGINAL

Contenido 946 mL

Ingredientes: base de almendras (agua filtrada, almendras), azúcar de caña, mezcla de vitaminas y minerales (carbonato de calcio, acetato de vitamina E, palmitato de vitamina A, Vitamina D2), sal marina, estabilizante (goma gelatin, goma de algarrobo), antioxidante (ascorbato de sodio), sabor natural.

DECLARACIÓN DE ALÉRGENOS: CONTIENE ALMENDRA, PRODUCIDO EN UNA INSTALACIÓN QUE TAMBIÉN PROCESA SOYA Y OTROS FRUTOS SECOS.

Naturalmente sin gluten, naturalmente sin soya, naturalmente sin lácteos sin adición de carragenatos (Carragenina), sin colorantes ni sabores artificiales, naturalmente sin colesterol

Conservar a temperatura ambiente, en un lugar fresco y seco

Agítase bien antes de consumir. Una vez abierto, conservar refrigerado y consumir dentro de los siguientes 7 a 10 días

Producto perecedero.

Registro Sanitario: RSIA19119112

Ejercicio regular y una dieta balanceada con suficiente calcio ayuda a los adolescentes, adultos jóvenes y mujeres a mantener una buena salud ósea y puede reducir el riesgo de osteoporosis en la vida adulta. Este alimento es alto en calcio.

FABRICADO POR: AGROPUR INC Division Natrell, D26445, 5252 Clay Ave SW, Grand Rapids, MI, 49548 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

IMPORTADO Y DISTRIBUIDO POR: Rosmi S A S Via Parcelas de Cota Km 1.3 Bodega 8 Parque Industrial AEPI PH, Cota Cundinamarca - Colombia

Fecha de Vencimiento y lote: Ver parte superior del envase interpretese como: Día-Mes-Año. JAN: Enero, APR: Abril, AUG: Agosto, DEC: Diciembre

Las imágenes impresas en el empaque son imágenes ilustrativas

Quando el empaque indique "NON GMO PROJECT VERIFIED": El sello "NON GMO PROJECT VERIFIED" No significa ni se está proclamando que este producto es libre de OGM o que no contiene OGM, representa la participación del fabricante en un programa que busca la reducción de los OGM a lo largo de la cadena de abastecimiento. Para mayor información visitar la página web: www.nongmoproject.org/

GMO = Organismos Genéticamente Modificados

NO USAR COMO FÓRMULA PARA BEBÉS

60 calorías por porción

Fabricado en Estados Unidos de América

Este último ejemplo muestra un producto que, por su alto contenido en calcio, lleva una declaración de propiedades de reducción de riesgos de enfermedad (artículo 24.3 de la Resolución 810 de 2021), pues afirma “Ejercicio regular y una dieta balanceada con suficiente calcio ayuda a los adolescentes, adultos y jóvenes y mujeres a mantener una

buena salud ósea y puede reducir el riesgo de osteoporosis en la vida adulta. Este alimento es alto en calcio". Con la aplicación de la Resolución 810 de 2021, este producto también llevaría etiquetado frontal de advertencia, pues supera los topes establecidos por el artículo 32 para azúcares adicionados en líquidos. Sin embargo, habría una coexistencia entre la declaración en salud y el etiquetado que advierte sobre el alto contenido de un ingrediente crítico. Esto, de nuevo, tiene la capacidad de generar confusión en el consumidor.

Como se advierte de los ejemplos presentados, existe la posibilidad de que se presenten de manera paralela sellos frontales que advierten sobre la presencia de ingredientes críticos, y, en el mismo lugar, afirmaciones sobre la presencia o ausencia de otros nutrientes, que pueden tener un efecto positivo para la salud. Esto puede llevar a la transmisión de un mensaje confuso para el consumidor contrario al objetivo de informar de manera clara y veraz.

En síntesis: (i) el artículo 25 de la Resolución 810 de 2021 (especialmente los numerales 25.4 y 25.5) permite que concurren etiquetas frontales de advertencia y declaraciones de de salud; (ii) en la práctica existen productos que cumplen con los requisitos para contar al mismo tiempo con el etiquetado frontal de advertencia y con declaraciones de salud (en función de nutrientes, de propiedades de función y de propiedades de reducción de riesgos de enfermedad); y (iii) esta concurrencia de etiquetado de advertencia y de declaraciones de salud a) produce confusión en los consumidores, b) hace que el etiquetado frontal de advertencia no sea comprensible y suficiente, c) inhibe el propósito de advertir y no solamente de informar del etiquetado frontal de advertencia y, d) va en contravía del derecho a la salud al generar una contradicción en la información brindada, ya que en la práctica le dice a los consumidores: este producto es bueno para la salud, pero al mismo tiempo es negativo para la salud.

5.2.1.2. Las normas demandadas tampoco se adaptan al nuevo estándar legal fijado en el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021 lo que trae como consecuencia una especie de ilegalidad sobreviniente que debe ser declarada judicialmente

La Resolución 810 del 16 de junio de 2021 tuvo como fundamento normativo, de acuerdo con los considerandos de la misma Resolución, los artículos 78 de la Constitución Política y 3º de la Ley 1480 de 2011, disposiciones que regulan el deber de brindar información a los consumidores. Sin embargo, estas disposiciones no establecen un parámetro claro, preciso y concreto sobre el etiquetado frontal de advertencia de los productos comestibles y bebibles que cuentan con un cierto contenido de nutrientes críticos. Es por esto por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social al expedir la Resolución 810 de 2021 estableció un parámetro normativo en la materia: debía existir

un etiquetado (i) que tuviera por función advertir; (ii) sobre un contenido de nutrientes crítico; y (iii) que fuera frontal.

El 30 de julio de 2021 se profirió 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 cuyo artículo 5º se regula el etiquetado frontal de advertencia. **Esta disposición precisa el parámetro normativo de la materia: debe existir un etiquetado (i) que tenga por fin advertir; (ii) de productos comestibles y bebibles con una cantidad excesiva de nutrientes críticos; (iii) que sea frontal; (iv) que sea de alto impacto preventivo, claro, visible, legible y de fácil identificación y comprensión para los consumidores; y (v) cuya forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos valores máximos, colores, tamaño y ubicación en los empaques, deben ser definidos por el Ministerio de Salud y Protección Social basándose en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de intereses.**

En este sentido, al momento de proferirse la Resolución no existía un parámetro legal específico sobre etiquetado frontal de advertencia, aunque sí una competencia general en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social para regular el etiquetado de alimentos (Art. 10 Ley 1355 de 2009). Sin embargo, la Ley 2120 de 2021 estableció un parámetro legal específico en materia de etiquetado frontal de advertencia⁹², y la Resolución 810 de 2021, que fue expedida en ejercicio de la competencia general del Ministerio, contradice los contenidos normativos de esta ley.

Adicionalmente, en el presente asunto no se configura el decaimiento del acto administrativo por dos razones: la primera, porque, no existe un parámetro legal previo que haya sido derogado de forma expresa o tácita por la Ley 2120 de 2021. La segunda, porque el decaimiento no procede contra todos los actos administrativos. El Consejo de Estado ha manifestado que el decaimiento de un acto administrativo *“solo se produce cuando este contiene o determina obligaciones a cargo de personas determinadas o impone sanciones”*⁹³, y en el presente caso la Resolución 810 de 2021 ni establece obligaciones a cargo de personas determinadas, ni impone sanciones.

⁹² En el presente asunto no se configura el decaimiento del acto administrativo por dos razones: la primera, porque, no existe un parámetro legal previo que haya sido derogado de forma expresa o tácita por la Ley 2120 de 2021. La segunda, porque el decaimiento no procede contra todos los actos administrativos. El Consejo de Estado ha manifestado que el decaimiento de un acto administrativo *“solo se produce cuando este contiene o determina obligaciones a cargo de personas determinadas o impone sanciones”*, y en el presente caso la Resolución 810 de 2021 ni establece obligaciones a cargo de personas determinadas, ni impone sanciones. Cita tomada de: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. 21 de mayo de 2021. Rad: 11001-03-26-000-2012-00033-00 (43710).

⁹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico. 21 de mayo de 2021. Rad: 11001-03-26-000-2012-00033-00 (43710).

Lo que resulta difícil de explicar es que la Ley 2120 de 2021, que fue expedida el 30 de julio (poco más de un mes después que la Resolución 810 de 2021), se encontraba siendo tramitada en el Congreso de la República desde el 14 de agosto de 2019, como Proyecto de Ley 167 de 2019 de la Cámara de Representantes y 347 de 2020 del Senado, mucho tiempo antes de que se expidiera la Resolución, ley cuyo texto definitivo fue conciliado el 20 de junio de 2021, **por lo que era de conocimiento del Ministerio de Salud y Protección Social el nuevo estándar que se discutía en el Congreso**. Esta Ley señala de forma expresa en su artículo 5º que le compete al Ministerio de Salud y Protección Social reglamentar los parámetros técnicos del etiquetado frontal de advertencia regulado por la ley. Por eso es factible que, como ha venido sucediendo, se presente la Resolución 810 de 2021 como la reglamentación de la Ley 2120 de 2021⁹⁴. En este sentido, al existir un contenido normativo en la Resolución que se contradice con el contenido normativo de la Ley, afirmamos que se presenta una ilegalidad sobreviniente de la primera.

Ahora bien, ¿en qué consiste esta contradicción normativa? Consiste en que de acuerdo con el artículo 5º de la Ley 2120 de 2021, por una parte, (i) se debe 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”; y (ii) la reglamentación de los parámetros técnicos del etiquetado frontal de advertencia deben basarse “en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de intereses”.

Pese a este mandato de la Ley 2120 de 2021, de lo expuesto en las secciones anteriores se puede colegir (i) que la forma y contenido de nutrientes críticos definidos por la Resolución 810 de 2021 (artículo 32) no se acompañan con la mejor evidencia científica y libre de conflicto de intereses; y (ii) que la Resolución permite que concurren al mismo tiempo el etiquetado de advertencia, por una parte, y las declaraciones de propiedades nutricionales (artículo 16) y de salud (artículo 25), por otra, lo que genera confusión en los consumidores y hace a) que el etiquetado de advertencia no cumpla con la finalidad de advertir, b) que el etiquetado no sea de alto impacto preventivo, c) que el etiquetado no sea claro y, d) que el mensaje de advertencia no sea inequívoco.

En consecuencia, consideramos que los artículos 32, 16 y 25 de la Resolución 810 de 2021 también infringen las normas en que deberían haberse fundado, con ocasión de una ilegalidad sobreviniente, ya que contradicen el contenido normativo de la Ley 2120 de 2021.

⁹⁴ Respuesta al derecho de petición presentado por la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 11 de octubre de 2021

5.2.1.3. Conclusiones al primer cargo subsidiario.

En Colombia, todas las personas tienen derecho a la salud y a una alimentación adecuada, derecho reconocido por fuentes internacionales vinculantes para Colombia y por fuentes internas. Derechos especialmente relevantes tratándose de NNA, ya que estos cuentan con una protección jurídica reforzada. Estos derechos, acompañados por el derecho a la información de los consumidores, implican que el Estado colombiano tiene la obligación de asumir estrategias de etiquetado frontal que adviertan de los peligros que representan para la salud los alimentos ultraprocesados que cuentan con determinados límites de nutrientes críticos. Para lo cual se requiere cumplir los estándares normativos sobre etiquetado, en particular sobre su forma y sobre el modelo de nutrientes en que se debe basar. Estándares que delimitan la regulación al ámbito de la mejor evidencia científica y libre de conflictos de interés. En el presente caso, se demostró que la Resolución 810 no cumple con dichos parámetros normativos ya que: **a) tradicionalmente el círculo no ha sido un símbolo asociado a advertencias, mientras que el octágono sí; b) la evidencia comparada demuestra que tanto el modelo circular (o modelo israelí) como el contenido nutricional establecidos por el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 (disposición demandada) no se encuentran en concordancia con la mejor evidencia científica; c) el etiquetado no es claro, comprensible ni suficiente al permitirse que concorra con otras declaraciones (como las declaraciones de propiedades nutricionales y declaraciones de salud).** A esto se suma que se genera una ilegalidad sobreviniente del artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 en relación con el artículo 5º de la ley 2120 de 2021.

5.2.2. CARGO 2: LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS DE LA RESOLUCIÓN 810 DE 2021 SE EXPIDIERON MEDIANTE FALSA MOTIVACIÓN

Las disposiciones demandadas (artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021) se expidieron mediante falsa motivación. La falsa motivación de un acto administrativo se presenta cuando su expedición se ha inspirado en motivos diferentes de los previstos legalmente⁹⁵. En otras palabras, cuando se omite la motivación de un acto administrativo o cuando se demuestra que las razones aducidas como fundamentación no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio de validez del acto administrativo.

En particular, la falsa motivación tiene lugar cuando (i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública; (ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios

⁹⁵ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia 76001233100020100045901 de 20 de junio de 2019. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

a la realidad, bien sea por error o por razones engañosas o simuladas; (iii) porque el autor del acto administrativo le ha dado a los motivos de hecho y de derecho un alcance que no tienen; o (iv) porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión⁹⁶. En el presente caso se presentan los eventos (i) y (iii). Por una parte, existe una falta de fundamentos de hecho y de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública; y, por otra, los motivos de hecho no tienen el alcance que se pretende. La finalidad del etiquetado frontal de advertencia, como su nombre lo indica es: “advertir”, pero el modelo adoptado por la Resolución 810 de 2021 no cumple con dicho cometido.

Frente a lo primero, en los considerandos de la Resolución 810 de 2021 se presentan fundamentos normativos generales en materia del deber de información (especialmente referidos al artículo 78 de la Constitución Política y al artículo 3º de la Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor), pero **(i) no se mencionan los fundamentos normativos del etiquetado de información en materia de productos alimentarios, como lo es el artículo 10º de la Ley 1355 de 2009 (Ley de Obesidad), aun cuando se cita en las normas que habilitan la competencia del Ministerio de Salud y Protección Social; (ii) no se exponen los fundamentos de hecho que lleven a considerar que la forma y contenido de nutrientes críticos reguladas por la disposición bajo estudio derivan de la mejor evidencia científica libre de intereses (no se expone por qué se justifican la forma y contenido de nutrientes del etiquetado frontal de advertencia regulados por la Resolución); (iii) no se presentan fundamentos de hecho ni de derecho que soporten la inclusión de sellos positivos; (iv) no se presentan fundamentos de hecho ni de derecho en relación con la concurrencia del etiquetado frontal de advertencia y las declaraciones de propiedades nutricionales y las declaraciones de salud; y (v) no se presentan fundamentos de hecho ni de derecho que fundamenten apartarse del modelo de perfil de nutrientes de la OPS, en relación con el etiquetado frontal de advertencia.**

Y, frente a lo segundo, tal y como se señaló en el hecho No. 4 de la presente demanda, dentro de la poca fundamentación presentada en la Resolución 810 de 2021, como motivación de la regulación establecida por el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 sobre etiquetado frontal de advertencia se citó a la FAO y a la Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud de 2020, el etiquetado frontal de advertencia tiene como propósito **advertir** “*de los alimentos y bebidas que contienen cantidades excesivas de nutrientes críticos*”. Pese a que esta es la motivación declarada, no se trata de la motivación real.

⁹⁶ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia 250002324000200080026501 de 14 de abril de 2016. C.P. Maria Claudia Rojas Lasso.

Esta disconformidad entre la motivación declarada y la real se puede evidenciar en que:

1. En Colombia la figura circular ha sido utilizada para expresar información positiva sobre un producto, servicio o conducta.⁹⁷
2. El Ministerio de Salud y Protección Social en otras oportunidades ha reconocido de forma expresa que el modelo octogonal del etiquetado frontal de advertencia es el que cuenta con la mejor evidencia científica y libre de intereses, y no así el modelo circular. Ejemplo de ello son las declaraciones efectuadas en la audiencia de pacto de cumplimiento del expediente No. 25000234100020190106300, de la CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES-RED PAPAZ contra el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS, grabación que se aporta como prueba a la presente demanda⁹⁸.
3. Tal como se evidenció en la sección anterior, el artículo 32 de la Resolución no adopta un modelo de etiquetado frontal de advertencia que sea efectivo, que cumpla la función de advertir de los peligros para la salud del consumo de productos ultraprocesados con nutrientes críticos, y que se base en la mejor evidencia científica y libre conflicto de intereses. Igualmente, la adopción de un sello circular sin soporte científico, en el artículo 33, así como el permiso para el uso concomitante de sellos de advertencia con declaraciones nutricionales y de salud, en los artículos 16 y 25, disminuyen aún más la efectividad del etiquetado frontal de advertencia.

Es importante recordar que, según el ex relator Pūras y el Comité DESC⁹⁹, los Estados deben implementar medidas para proporcionar información precisa, disponible, fácilmente comprensible, transparente e inteligible para la toma de decisiones de consumo, para afrontar los factores alimentarios que promueven el sobrepeso y la obesidad, con base en la “mejor evidencia disponible en materia de salud pública [y]

⁹⁷ Lindsey Smith Taillie , Marissa G. Hall , Luis Fernando Gómez , Isabella Higgins , Maxime Bercholz, Nandita Murukutla and Mercedes Mora-Plazas. *Designing an Effective Front-of-Package Warning Label for Food and Drinks High in Added Sugar, Sodium, or Saturated Fat in Colombia: An Online Experiment*. 13 October 2020. *Nutrients* 2020, 12, 3124; doi:10.3390/nu12103124

⁹⁸ Prueba 10 (Vídeo de la audiencia de pacto de cumplimiento del expediente No. 25000234100020190106300, de la CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES-RED PAPAZ contra el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS). Min: 00:42:32.

⁹⁹ Pūras, D. (2020). 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. Traducción del Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad. <https://www.dejusticia.org/adoptar-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-para-proteger-el-derecho-a-la-salud-relator-especial-de-naciones-unidas/>; Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (2020). Observación general núm. 25 relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 15, párrafos 1 b), 2, 3 y 4, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/GC/25. Organización de las Naciones Unidas.

evolucionar con los cambios en la comprensión de la ciencia”. En tal medida, la OPS¹⁰⁰ afirma que el objetivo del etiquetado nutricional debe ser “que los consumidores puedan identificar correcta, rápida y fácilmente los productos que contienen cantidades excesivas de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sodio”. Para esto, como se vio anteriormente, es indispensable en todo etiquetado nutricional su “(i) capacidad de atraer la atención del consumidor; (ii) la facilidad para que los consumidores puedan procesar, comprender, evaluar y utilizar la información; y (iii) la influencia del sistema de etiquetado frontal en las decisiones de compra de los consumidores”¹⁰¹ (Grunert & Wills, 2007; Mansfield et al., 2020).

Como se puede concluir de la información presentada el apartado anterior, al modelo de “advertencias nutricionales”, representado por el etiquetado frontal octagonal que han adoptado países como Chile, Uruguay, Perú o México¹⁰², permite que los consumidores identifiquen productos que contienen cantidades excesivas de nutrientes críticos como azúcares, grasas y sodio¹⁰³. Así, a partir de la advertencia en el empaque del producto, permite a las y los consumidores realizar evaluaciones rápidas del valor nutrimental del producto y tomar decisiones mejor informadas y más saludables, teniendo el potencial de influir incluso en la transformación de sus hábitos alimentarios. Los distintos estudios comparativos, de impacto (en Chile, Uruguay y Perú) y exploratorios para Colombia, confirman la pertinencia científica de este modelo octogonal de fondo negro con letras blancas para cumplir con su objetivo de salud pública, al contrario de la decisión tomada por el Ministerio de Salud y Protección Social en el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 que no cuenta con estudios de impacto.

En el mismo sentido, como presentamos en la sección anterior, hay una ausencia de evidencia científica que respalde la utilización de un etiquetado positivo establecido en el artículo 33 de la Resolución 810 de 2021, y, en cambio, sí existe preocupación científica por la calificación positiva que se pueda dar a otros ingredientes que podrían

¹⁰⁰ OPS. (2020). El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033_spa.pdf

¹⁰¹ Grunert, K. G., & Wills, J. M. (2007). A review of European research on consumer response to nutrition information on food labels. *Journal of Public Health*, 15(5), 385-399. <https://doi.org/10.1007/s10389-007-0101-9>; Mansfield, E., Wahba, R., & De Grandpré, E. (2020). Integrating a Health Literacy Lens into Nutrition Labelling Policy in Canada. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(11). <https://doi.org/10.3390/ijerph17114130>

¹⁰² OPS. (2020). El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033_spa.pdf

¹⁰³ OPS. (2020). El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033_spa.pdf

tener efectos negativos en la salud¹⁰⁴. Lo mismo sucede con el uso de declaraciones nutricionales y de salud en conjunto con sellos de advertencia, adoptadas en los artículos 16 y 25 de la misma Resolución, sobre los cuales existe evidencia de que pueden generar confusión en los consumidores por presentar mensajes de salud contradictorios, e incentivar al consumo de productos con sellos de advertencia¹⁰⁵.

De este modo, aunque formalmente hay un apartado de la resolución que se refiere a la motivación del acto administrativo demandado, no existen fundamentos de hecho ni de derecho que respalden las decisiones del Ministerio de Salud en torno a la elección del tipo de sello, los límites de contenidos nutricionales, la existencia de un sello positivo, ni la concurrencia de sellos de advertencia con declaraciones nutricionales y de salud. La regulación demandada presenta apenas una motivación aparente. Sin embargo, no existen, ni el Ministerio de Salud los ha presentado, fundamentos para que el diseño del etiquetado adoptado por dicha entidad haya sido uno que no es eficaz para advertir y desincentivar el consumo de productos que generan consecuencias negativas para la salud, y por el contrario, induzca a la confusión a las personas consumidoras.

5.2.3. CARGO 3: LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS DE LA RESOLUCIÓN 810 DE 2021 SE EXPIDIERON EN FORMA IRREGULAR CON VIOLACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES PROPIAS DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Las disposiciones demandadas (artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021), no solamente fueron expedidas con infracción de las normas en que deberían fundarse y con falsa motivación, también fueron expedidas con desviación de poder¹⁰⁶. Esto, toda

¹⁰⁴ Hall, K. D., Ayuketah, A., Brychta, R., Cai, H., Cassimatis, T., Chen, K. Y., ... & Zhou, M. (2019). Ultra-processed diets cause excess calorie intake and weight gain: an inpatient randomized controlled trial of ad libitum food intake. *Cell metabolism*, 30(1), 67-77. <https://doi.org/10.1016/j.cmet.2019.05.008>

¹⁰⁵ Talati, Z., Pettigrew, S., Neal, B., Dixon, H., Hughes, C., Kelly, B., & Miller, C. (2017). Consumers' responses to health claims in the context of other on-pack nutrition information: A systematic review. *Nutrition reviews*, 75(4), 260-273; Richter, A. P. C., Duffy, E. W., Taillie, L. S., Harris, J. L., Pomeranz, J. L., & Hall, M. G. (2021). The Impact of Toddler Milk Claims on Beliefs and Misperceptions: A Randomized Experiment with Parents of Young Children. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*; Mediano, F., Busey, E., Taillie, L. S., & Carpentier, F. R. D. (2021). Impact of warning labels on reducing health halo effects of nutrient content claims on breakfast cereal packages: A mixed-measures experiment. *Appetite*, 163, 105229; Hall, M. G., Lazard, A. J., Grummon, A. H., Mendel, J. R., & Taillie, L. S. (2020). The impact of front-of-package claims, fruit images, and health warnings on consumers' perceptions of sugar-sweetened fruit drinks: Three randomized experiments. *Preventive medicine*, 132, 105998.

¹⁰⁶ Para el Consejo de Estado "la motivación impide que las potestades otorgadas a las autoridades administrativas deriven en actuaciones arbitrarias o en el abuso de poder." Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 4. Sentencia del 28 de julio de 2020. Rad. 2020-01568-00. CP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. En igual sentido, la Corte Constitucional ha precisado que "[l]a motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, **evitando de esta forma la configuración de actos**

vez que se expidieron con violación de las atribuciones propias del Ministerio de Salud y Protección Social. Por lo que se debe decretar la nulidad de las mismas. Para fundamentar este cargo, la presente sección se divide en dos partes. En la primera se presenta la desviación de poder como causal de nulidad de los actos administrativos. En la segunda, se exponen las razones por las cuales se considera que la Resolución 810 de 2021 fue expedida con desviación de poder.

5.2.3.1. Causal de desviación de poder

La causal de nulidad por “desviación de poder”¹⁰⁷ se configura “*cuando la atribución de que está investido un funcionario para expedir un acto administrativo no se ejerce hacia el fin exigido por la ley, sino en busca de logros diferentes*”¹⁰⁸. Esto “*vicia el acto porque la autoridad ejerce sus atribuciones conferidas por la ley con una finalidad diferente a la prevista por ella, bien en beneficio personal o de un tercero*”¹⁰⁹.

De allí que para la prosperidad de la pretensión de nulidad por el cargo de desviación de poder se debe acreditar que la expedición del acto administrativo persigue el logro de fines diferentes a los establecidos por la ley; y que esos fines son espurios. Lo que sucede en el presente caso, ya que la expedición de la Resolución 810 de 2021, especialmente en lo relacionado con los artículos 16, 25, 32 y 33, perseguía fines espurios diferentes a los establecidos por la ley.

Esta causal de nulidad de los actos administrativos tiene su fundamento constitucional y legal (i) en el principio constitucional de la prevalencia del interés general (artículo 1º de la Constitución Política); (ii) en los fines esenciales del Estado (artículo 2º de la

de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico”. Corte Constitucional. Sentencia T-204 de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁰⁷ Según el doctrinante Ernesto Rengifo García, “[e]n el derecho administrativo, el desvío de poder como causal de nulidad de los actos administrativos, no es más que una aplicación del abuso del derecho”. Rengifo García, Ernesto. Del abuso del derecho al abuso de la posición dominante. Bogotá, 2002. Universidad Externado de Colombia, p. 68.

¹⁰⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. 1 de julio de 2015. Rad. 34587. CP. Olga Mérida Valle de la Hoz; Sentencia de 8 de septiembre de 2005, Exp. 3644, CP. Darío Quiñones Pinilla.

¹⁰⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia del 28 de mayo de 2012. Radicación No. 21489. CP. Ruth Stella Correa Palacio.

Constitución Política)¹¹⁰; y (iii) en los principios que rigen las actuaciones administrativas (artículo 3º del CPACA)¹¹¹.

En este marco constitucional y legal, contra los actos administrativos que expidan las autoridades públicas con desviación (omisiva o extralimitada) de sus atribuciones o funciones proceden medios de control ciudadanos como la acción de nulidad simple, para expulsar estos actos del sistema jurídico.

Es por esto que, de forma expresa, el artículo 137 del CPACA señala que procede la declaratoria de nulidad de los actos administrativos de carácter general cuando hayan sido expedidos “*con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió*”.

A continuación se presentan las principales razones por las cuales se considera que se configuró la desviación de poder en el presente caso.

5.2.3.2. La desviación de poder en el caso en concreto de las disposiciones demandadas de la Resolución 810 de 2021

En esta sección se sostiene que los artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021 se expidieron con desviación de poder, ya que su expedición persiguió lograr fines diferentes a los establecidos por la ley, y esos fines son espurios. Para demostrar esto, la presente sección se divide en tres partes: en la primera se presentan los fines de la ley. En la segunda, se presentan los fines que se persiguieron con la expedición de la Resolución 810 de 2021. Y, finalmente, se presentarán algunas conclusiones que permiten afirmar que existe una desconformidad entre los fines de la ley y los fines de la expedición de la Resolución, y que estos últimos son espurios.

5.2.3.2.1. Finalidad de la Ley

Para determinar las finalidades de las leyes que le otorgan la competencia al Ministerio de Salud y Protección Social para la regulación del etiquetado frontal de advertencia se deben tener en cuenta, por una parte, las atribuciones legales del Ministerio de Salud y Protección Social; y, por otra, la finalidad que busca cumplir el etiquetado Frontal de advertencia para la garantía de diferentes derechos fundamentales.

¹¹⁰ Los fines esenciales del Estado son: (i) servir a la comunidad; (ii) promover la prosperidad general; (iii) garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (iv) facilitar la participación de todas y todos en las decisiones que los afecten, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural; (v) defender la independencia nacional; (vi) mantener la integridad territorial; y (vii) asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

¹¹¹ Los principios que rigen las actuaciones administrativas, de acuerdo con el artículo 3º del CPACA, son: (i) debido proceso, (ii) igualdad, (iii) imparcialidad, (iv) buena fe, (v) moralidad, (vi) participación, (vii) responsabilidad, (viii) transparencia, (ix) publicidad, (x) coordinación, (xi) eficacia, (xii) economía y (xiii) celeridad.

Respecto a lo primero, el Ministerio de Salud y de la Protección Social, de acuerdo con el artículo 1.1.1.1. del Decreto 780 de 2016¹¹², tiene como objetivo principal en el marco de sus competencias “(...) *formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública y promoción social en salud* (...)”.

Para desarrollar este objetivo, este Ministerio está dotado de diversas funciones, entre las que es importante resaltar, con miras a evidenciar su incumplimiento en el caso concreto, las de:

- (i) formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles¹¹³;
- (ii) promover e impartir directrices encaminadas a fortalecer la investigación, indagación, consecución, difusión y aplicación de los avances nacionales e internacionales, en temas tales como cuidado, promoción, protección, desarrollo de la salud y la calidad de vida y prevención de las enfermedades ¹¹⁴,
- (iii) promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de las organizaciones comunitarias, las entidades no gubernamentales, las instituciones asociativas, solidarias, mutuales y demás participantes en el desarrollo de las acciones de salud¹¹⁵;
- (iv) proponer y desarrollar, en el marco de sus competencias, estudios técnicos e investigaciones para la formulación, implementación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos en materia de salud y promoción social a cargo del Ministerio¹¹⁶.

Como se puede inferir, la funcionalidad del Ministerio de Salud se concentra sobre un sector en donde está altamente implicado el interés general, al tratarse del órgano rector del sector de la salud de las y los colombianos. Por lo tanto, sus competencias deben guardar un alto componente técnico-científico más que político, pues tiene que estar atento no solamente a las necesidades del país en materia de salud, sino también debe aplicar los avances nacionales e internacionales en temas relacionados con su esfera de competencias para ver en qué sentido debe adoptar medidas que están sustentadas científicamente, que se pueden adoptar en el país y que redunden en la

¹¹² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

¹¹³ Decreto-Ley 4107, 2011, art. 2.4.

¹¹⁴ Decreto-Ley 4107, 2011, art. 2.7.

¹¹⁵ Decreto-Ley 4107, 2011, art. 2.25.

¹¹⁶ Decreto-Ley 4107, 2011, art. 2.28.

satisfacción del derecho fundamental a la salud¹¹⁷. Esto marca una diferenciación entre la labor con otros Ministerios, pues debe ponderar más factores al momento de adoptar la política pública en materia de salud.

A la vez, al ser una labor más técnica, esto implica que las decisiones que se tomen en el ejercicio de sus competencias y funciones deben estar fundadas y motivadas rigurosamente, pues deben responder a las investigaciones nacionales e internacionales sobre la materia, lo que implica que deben constantemente consultar y aplicar aquellas fuentes que impliquen la mayor satisfacción del interés general (tal como lo pone de presente el numeral 7° del artículo 2 del Decreto-Ley 4107, precitado).

Y, respecto de lo segundo en relación con la finalidad del etiquetado frontal de advertencia, según se evidencia de lo establecido por la Ley 2120 de 2021, así como de lo dicho por los diferentes relatores, la academia y los organismos rectores en materia de salud (como la OMS y la OPS), el objetivo de esta medida es advertir a los consumidores, a través de un etiquetado claro, veraz, comprensible, visible, legible, de fácil identificación, con mensajes inequívocos y alto impacto preventivo, que obedezca a la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de intereses, de los peligros del consumo de productos comestibles o bebibles que contienen un contenido excesivo de nutrientes críticos, con el propósito de que los consumidores elijan los productos más saludables y se desincentiven a consumir los que pueden generar perjuicios en su salud.

5.2.3.2.2. La finalidad de la expedición de la Resolución 810 de 2021

En esta sección se presenta la finalidad que subyace a la expedición de la Resolución 810 de 2021, y para ello, es oportuno dividir el análisis en dos: por una parte, la finalidad declarada en los considerandos de la Resolución; y, por otra, lo que se podría denominar como la finalidad real que motivó a la expedición de la Resolución.

5.2.3.2.2.1. Finalidad de la Resolución 810 de 2021 expresada en sus considerandos

Tal y como se expresó al abordar el cargo de la falsa motivación de las disposiciones demandadas, si bien no se formula una finalidad de forma expresa, sí se puede inferir de las citas utilizadas de la FAO y de la Declaración del Relator Especial de las Naciones

¹¹⁷ Como fue expuesto, el artículo 13 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de la Organización de Estados Americanos establece que “Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos. Tiene asimismo derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor. Derecho a los beneficios de la cultura.”

Unidas sobre el derecho a la salud de 2020, en los considerandos de la Resolución 810 de 2021, que la finalidad de la Resolución en relación con el etiquetado frontal de advertencia es **advertir** “*de los alimentos y bebidas que contienen cantidades excesivas de nutrientes críticos*”. Sin embargo, como se analiza a continuación, esta finalidad que se deriva de los considerandos de la Resolución no coinciden con la finalidad real de su expedición.

5.2.3.2.2.2. La finalidad real de la expedición de la Resolución 810 de 2021

En este apartado procederemos a mostrar una serie de hechos que dan cuenta de la finalidad real que motivó a la expedición del contenido normativo de la Resolución 810 de 2021, especialmente de las disposiciones demandadas (artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021). Para mayor claridad, se presentarán cronológicamente, de modo que se entienda de manera conjunta y concomitante las diferentes acciones en el marco de este proceso de construcción de la Resolución.

a. Hechos previos a la expedición de la Resolución 810 de 2021

Ante la rama legislativa, el esfuerzo para lograr que el Estado adopte un sistema de etiquetado frontal que cumpla con el estándar de la mejor evidencia científica disponible, tiene una larga historia en la cual ha encontrado, de manera consistente, una fuerte oposición por parte de los representantes de las industrias de alimentos. En primer lugar, durante el trámite del Proyecto de Ley 019 de 2017, en sesión del 6 de junio de 2018 de la Cámara de Representantes, los representantes de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Sociedad Colombiana de Agricultores (SAC) y la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) -cuyo vocero sería Ministro de Defensa entre el 2018 y el 2019¹¹⁸- rechazaron la iniciativa legislativa sobre etiquetado frontal de advertencia y solicitaron al Congreso que fuera el Ministerio de Salud quien lo regulara. Esta intervención condujo a que la Plenaria de Cámara de Representantes modificara sustancialmente el proyecto y eliminara el etiquetado frontal de advertencia, según reseñó La Silla Vacía¹¹⁹. En segundo lugar, durante el trámite del Proyecto de Ley 214 de 2018, el 9 de mayo de 2019, delegados de estas mismas

¹¹⁸ Guillermo Botero.

¹¹⁹ Prueba 27 (i) Vídeo de la Emisión en directo de la Audiencia de la Cámara de Representantes del 6 de junio de 2018. <https://www.youtube.com/watch?v=lZWIGlsRONU>; y Prueba 27 (a). La Silla Vacía (2018/11/12) La Mesa de Centro. Capítulo 30 - El músculo de la 'comida chatarra'. <https://www.youtube.com/watch?v=Omz2n5GPC9w&t=462s> Min: 7:37.

agregaciones solicitaron a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes que se abstuviera de aprobar el etiquetado frontal de advertencia, y que en su lugar permitiera que lo regulara el Ministerio de Salud, según registró en una investigación La Liga Contra el Silencio¹²⁰. Aunque en la misma audiencia el Ministerio de Salud se manifestó en favor de esta iniciativa legislativa¹²¹, la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes decidió archivar tal proyecto¹²².

Ahora bien, en segundo término, como lo afirma una investigación publicada por La Liga Contra el Silencio en 2019, titulada *El dulce y ultraprocesado círculo que rodea a Iván Duque*¹²³, parecen existir estrechas relaciones entre el ejecutivo y estos gremios. Por un lado, el actual presidente de la República, Iván Duque, durante su periodo como senador, mantuvo una posición pública contraria a temas como el impuesto a las bebidas azucaradas¹²⁴. Posteriormente, durante su campaña presidencial, “recibió en campaña más dinero en donaciones de la industria de bebidas azucaradas y comida altamente procesada, que todos los demás candidatos a la Presidencia en el 2018 juntos”¹²⁵, datos analizados por ellos mismos en una investigación publicada un mes antes¹²⁶. Esto, afirma La Liga, llevó a que un grupo de funcionarios de alto nivel de su gobierno fueran personas que habían estado involucradas con estas industrias¹²⁷, destacando entre ellos

¹²⁰ La Liga Contra el Silencio (2019/07/11) Así fue el lobby en el Congreso contra la Ley de Etiquetado. <https://ligacontraelsilencio.com/2019/07/11/asi-fue-el-lobby-en-el-congreso-contra-la-ley-de-etiquetado/>

¹²¹ En el concepto rendido, el Ministerio de Salud expresó lo siguiente en relación con el Proyecto de Ley 214 de 2018 Cámara sobre etiquetado frontal de advertencia: “El etiquetado frontal es un sistema prometedor para influir en las opciones de alimentos industrializados hacia alternativas más sanas mejorar la dieta de una población con creciente sobrepeso y obesidad. El sistema de regulación debe estar respaldado por evidencia científica e instituciones de salud sin conflictos de interés. El etiquetado frontal es la única fuente con la que cuenta el consumidor en el punto de venta, por lo que es importante que éste sea capaz de localizar, leer, interpretar y comprender la información que se le presenta para así tomar una de decisiones respecto a los alimentos y bebidas que consume, como: evaluar si la cantidad de un nutrimento es alta o baja; comparar el contenido de nutrientes entre productos similares o entre diferentes tipos de producto; decidir si consumir un producto es saludable o no”.

¹²² Video audiencia ante comisión séptima cámara de representantes 09/05/2019. https://www.youtube.com/watch?v=8rXKT_0y7Ks

¹²³ La Liga contra el silencio (2019/09/26) El dulce y ultraprocesado círculo que rodea a Iván Duque. <https://ligacontraelsilencio.com/2019/09/26/el-dulce-y-ultraprocesado-circulo-que-rodea-a-ivan-duque/>

¹²⁴ Ivan Duque (2016/11/21). La verdad sobre el impuesto a las bebidas azucaradas. <https://www.facebook.com/watch/?v=1739550256267501>

¹²⁵ La Liga contra el silencio (2019/09/26) El dulce y ultraprocesado círculo que rodea a Iván Duque. <https://ligacontraelsilencio.com/2019/09/26/el-dulce-y-ultraprocesado-circulo-que-rodea-a-ivan-duque/>

¹²⁶ La Liga contra el silencio (2019/08/29) Donaciones dulces aceitan la política en Colombia. <https://ligacontraelsilencio.com/2019/08/29/donaciones-dulces-aceitan-la-politica-en-colombia/>

¹²⁷ “Son once personas, entre ministros, asesores, consejeros y otros servidores públicos, que hacen parte del gobierno y mantienen o mantuvieron antes de llegar a sus cargos distintos grados de relación y cercanía con la industria. Si bien ninguno de estos nombramientos es ilegal, su presencia en la función pública inquieta porque sus posturas hacia la industria de bebidas azucaradas y comida altamente procesada podrían impactar en las políticas públicas”.

(i) el ex Ministro de Salud¹²⁸, (ii) La Superintendente Delegada para la Protección del Consumidor¹²⁹, y (iii) su Asesor presidencial¹³⁰.

Por otro lado, entre el gobierno nacional y los principales representantes de estos gremios firmaron, el 5 de agosto de 2019, un *Pacto por el crecimiento del sector de alimentos procesados*¹³¹, aunque este sería presentado públicamente en un acto solemne en el Teatro Colón el 26 de enero de 2020¹³². El propósito de este acuerdo según quedó registrado, era contribuir al aumento de empleos formales en este sector. Para lograr este cometido, las partes firmantes identificaron una serie de “cuellos de botella” que, en criterio de estos, impedían que el sector creciera, y definieron una serie de acciones para hacerles frente. Considerando la importancia de brindar información completa, clara y visible a los consumidores de productos comestibles procesados, sorprende que el *Pacto* haya establecido que un cuello de botella para el crecimiento del sector alimentos procesados fuera el siguiente:

ENTORNO COMPETITIVO (EC)	
Cuellos de botella	Solución
EC-3 Presión por reglamentar normas de etiquetado frontal vía Proyecto de Ley sin fundamento técnico, que afectan a la industria de alimentos procesados.	EC-3-1 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 etiquetado frontal). (Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público – Privada).

133

La suscripción de este documento se da en un periodo de tiempo muy cercano al concepto favorable emitido por el Ministerio de Salud ante la Cámara de Representantes frente al proyecto de Ley 214 de 2018, según presentamos. Resulta cuando menos

¹²⁸ Juan Pablo Uribe. “Antes de asumir el Ministerio de Salud, Uribe dirigía la Fundación Santa Fe, organización que es financiada en parte por donaciones del Grupo Ardila Lülle -que reúne, entre otras empresas, a ingenios azucareros y Postobón”.

¹²⁹ María Carolina Corcione. “Entre marzo del 2017 y octubre de 2018, antes de entrar a la Superintendencia, la Gerencia Legal de Unilever para [...] Antes de Unilever, [...] fue Directora de Investigaciones de Protección al Consumidor en la Superintendencia de Industria y Comercio. [...] y Antes [...] trabajó como abogada asociada de VGCD Abogados, una de las firmas de derecho comercial más grandes del país.

¹³⁰ Santiago Durán. “exdirector de la Cámara de Bebidas de la ANDI”.

¹³¹ Pacto por el crecimiento y para la generación de empleo del sector de alimentos procesados Estrategia sectorial para la generación de nuevas fuentes de crecimiento del Ministerio de Salud y Protección Social.

¹³² Vicepresidencia de la República (2020/01/26) Este lunes, el Presidente Duque firma 10 nuevos pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleos. <https://mlr.vicepresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Este-lunes-el-Presidente-Duque-firma-10-nuevos-pactos-por-el-Crecimiento-y-la-Generacion-de-Empleos.aspx>

¹³³ Prueba 23. Copia del Pacto por el crecimiento y para la generación de empleo del sector de alimentos procesados Estrategia sectorial para la generación de nuevas fuentes de crecimiento del Ministerio de Salud y Protección Social, p. 13.

extraño que se sostengan dos posturas radicalmente contrarias en un periodo de dos meses: la primera, en favor del etiquetado frontal de advertencia como una medida de salud pública para garantizar los derechos de los consumidores; la segunda, contraria, que ve al etiquetado como un “*cuello de botella*” para el crecimiento del sector.

Sin embargo, las preocupaciones medulares para las organizaciones de la sociedad civil ante este documento han sido, por un lado, conocer el proceso de construcción de dicho documento, y, por otro, la naturaleza del mismo y las obligaciones que de aquel se desprenden. En tal sentido, la organización de la sociedad civil Red PaPaz presentó una petición a la Vicepresidencia de la República el 8 de agosto de 2019¹³⁴, solicitando que respondiera preguntas específicas sobre el (i) proceso de construcción del pacto, (ii) las entidades que participaron, (iii) las razones por las que se excluyó a la sociedad civil, (iii) su exigibilidad, (iv) la evidencia que lo sustenta, entre otros; y el 16 de septiembre de 2019, le solicitó específicamente a la Vicepresidencia de la República que dejara sin efecto el *Pacto por el crecimiento del sector alimentos procesados*¹³⁵. Lo anterior, en razón a que contraría normas superiores y no se alinea con la obligación en cabeza del Ministerio de Salud de reglamentar el etiquetado con el propósito de atender las finalidades de la salud pública. Sin embargo, el 8 de octubre de 2019 la Vicepresidencia de la República indicó que era improcedente la petición porque no se trataba de un acto administrativo¹³⁶. Adujo que no estaba llamado a producir efectos jurídicos, aunque afirmó que estos compromisos se habían establecido para cumplirse¹³⁷.

b. Hechos durante el proceso de expedición de la Resolución 810 de 2021

El Ministerio de Salud y Protección Social al expedir la Resolución 810 de 2021, se apartó los principios de participación, imparcialidad y moralidad administrativas, ya que lejos de adoptar medidas de gran impacto, sustentadas científicamente, probadamente efectivas, decidió emitir una regulación para tomar aquellas de poco impacto, sin participación real de la academia y de la sociedad civil, sin sustento científico y que no atacan la problemática de las ENT. Lo anterior se ve reflejado en lo que fue el proceso de expedición de la Resolución 810 de 2021.

Durante el primer semestre de 2019, y por 6 meses, el Ministerio adelantó un primer Análisis de Impacto Normativo (en adelante AIN) sobre la necesidad de incorporar un

¹³⁴ Derecho de petición presentado por la organización Red Papaz a la Vicepresidencia de la República el 8 de agosto de 2019.

¹³⁵ Derecho de petición presentado por la organización Red Papaz a la Vicepresidencia de la República el 16 de septiembre de 2019

¹³⁶ Prueba 28. Copia de la respuesta de la Vicepresidencia de la República al derecho de petición presentado por la Organización Red Papaz el 16 de septiembre de 2019.

¹³⁷ *Ibíd.*

nuevo modelo de etiquetado¹³⁸, cuyos resultados, empero, no se dieron a conocer una vez cumplido ese plazo, sino hasta mediados del año 2020¹³⁹. No obstante lo anterior, el 26 de febrero de 2020, el Presidente de la República y el Ministro de Salud (E) lideraron un evento en la Casa de Nariño en el que presentaron las nuevas directrices para la construcción del nuevo modelo de etiquetado frontal de productos comestibles, al cual asistieron los líderes de los gremios, como se observa en las grabaciones de dicho evento¹⁴⁰. Las particularidades del nuevo modelo que se adoptaría quedaron consignadas en un documento conocido como el *Decálogo*¹⁴¹.

En el lanzamiento se afirmó que este nuevo modelo había sido concertado con la industria, con la academia y con la sociedad civil. Sin embargo, por un lado, ninguno de los comentarios realizados por la academia y la sociedad civil al AIN fueron recogidos en los lineamientos finales del etiquetado frontal, como sí sucedió en el caso de las propuestas de la industria (según se verá más adelante); y, por otro, existe un antecedente que mina la (i) imparcialidad del regulador en el proceso y la (ii) participación de los actores de la sociedad civil y la academia: la suscripción del *Pacto por el crecimiento del sector alimentos procesados*¹⁴² y sus afirmaciones respecto de los cuellos de botella. En tal sentido, no existió una “concertación” con la sociedad civil y la academia.

El 27 de julio de 2020 se publicó el proyecto de resolución que adoptaba el modelo circular¹⁴³. Este proyecto de resolución, según se evidencia en los comentarios de la academia y la sociedad civil, era problemático, pues el tipo de sello no incluía una advertencia dirigida a moderar el consumo como sí lo hacían en otros países, incluía el

¹³⁸ Ministerio de Salud y Protección Social. Análisis de Impacto Normativo. <https://www.minsalud.gov.co/Normativa/Paginas/analisis-de-impacto-normativo.aspx>

¹³⁹ Ministerio de Salud y Protección Social. Análisis de Impacto Normativo en la temática de etiquetado nutricional y frontal de los alimentos envasados en Colombia. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SNA/ain-etiquetado-alimentos-envasados.pdf>

¹⁴⁰ Presidencia de la República - Colombia. Presidente Duque en la presentación del modelo de etiquetado de alimentos - 26 de febrero de 2020. En: <https://youtu.be/A-BieEBTTgA>. Ministerio de Salud y Protección Social. Colombia tendrá etiquetado nutricional en los alimentos envasados. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-tendra-etiquetado-nutricional-en-los-alimentos-envasados.aspx>; Audio: Intervención del presidente Iván Duque sobre el etiquetado nutricional para alimentos envasados. https://www.minsalud.gov.co/Lists/Video%20y%20Audio/Attachments/1156/20200226_A_Etiquetado_Presidente.mp3

¹⁴¹ Tenemos conocimiento de la existencia del Decálogo con ocasión de la Carta dirigida a la Presidencia de la República por Red Papaz el 27 de febrero de 2020. <https://www.redpapaz.org/wp-content/uploads/2020/02/Carta-Presidencia-Etiquetado-27022019.pdf>. Sin embargo, no hemos logrado encontrar una versión pública de dicho documento, en caso de que exista, por ese motivo como prueba 29 solicitamos la exhibición de referido documento.

¹⁴² Pacto por el crecimiento y para la generación de empleo del sector de alimentos procesados Estrategia sectorial para la generación de nuevas fuentes de crecimiento del Ministerio de Salud y Protección Social.

¹⁴³ Proyecto de resolución 27 de julio de 2020, Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano

sello positivo, además de no definir las diferencias entre comestibles y bebidas artesanales, mínimamente procesados, procesados y ultraprocesados. Vale reconocer, en todo caso, que estos sectores resaltaron como positivo el establecimiento de la obligación de informar la presencia de edulcorantes, así como la incompatibilidad entre los sellos frontales de advertencia y declaraciones nutricionales y de salud. Frente a esta propuesta, durante el período dispuesto por el Ministerio de Salud, se formularon 2.244 observaciones a su articulado. A pesar de ello, el Ministerio de Salud nunca dio respuesta a las observaciones provenientes de la academia y la sociedad civil, a pesar de que en septiembre de 2020 indicó, en respuesta a un derecho de petición elevado por Dejusticia y FIAN Colombia¹⁴⁴, que resolvería las observaciones formuladas en la consulta nacional y en la consulta internacional.

Paralelamente, la Organización Red Papaz instauró una acción popular en contra del Ministerio de Salud y otras entidades el 6 de diciembre de 2019. A pesar de que el objeto de litigio era múltiple, el punto central era que se lograra un etiquetado frontal con base en la mejor evidencia científica disponible¹⁴⁵.

Durante la Audiencia de pacto de cumplimiento 19 de noviembre de 2020, desarrollada en desarrollo al trámite judicial de la acción popular¹⁴⁶, el Ministerio de Salud propuso (i) que la implementación del etiquetado fuera de 6 meses y (ii) que la figura del etiquetado fuera modificada a un rectángulo (sin que señalara la evidencia para dicha elección), tras reconocer que *“el círculo se asocia a temas de calidad, a temas de bueno”*¹⁴⁷. En consecuencia, el Minsalud publicó el 25 de noviembre un proyecto de resolución que acogía la figura rectangular y reducía la implementación del etiquetado frontal a seis meses y el resto de las disposiciones a doce¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Respuesta al derecho de petición presentado por el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia) y Fian Colombia ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 30 de diciembre del 2020

¹⁴⁵ Red Papaz. Red Papaz presenta acción popular contra Min Salud exigiendo que se implemente un etiquetado frontal de advertencia en los productos ultraprocesados. 9 de diciembre de 2019. <https://www.redpapaz.org/red-papaz-presenta-accion-popular-contra-min-salud-exigiendo-que-se-implemente-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-en-los-productos-ultraprocesados/>

¹⁴⁶ Videograbación de la audiencia de conciliación que se surtió en el marco de la acción popular identificada con radicado No. 25000234100020190106300, de la CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES-RED PAPA Z contra el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS.

¹⁴⁷ Palabras dichas por la Subdirectora de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas, Doctora Elisa Cadena. Grabación de la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020. Minuto: 42:45

¹⁴⁸ Copia del Proyecto de resolución del 25 de noviembre de 2020, Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano



Sin embargo, el proyecto de Resolución duró publicado menos de 24 horas, y se eliminó cualquier referencia al mismo y al modelo de etiquetado propuesto en esa ocasión, sin explicar los justificantes detrás de esta decisión, evitando que la ciudadanía presentara observaciones. Ante esto, en el derecho de petición antes mencionado, que fue presentado por Dejusticia y FIAN Colombia¹⁴⁹, se solicitó a Minsalud una explicación respecto de las causas por las cuales se había publicado el proyecto de resolución y luego se había desmontado apresuradamente. El Ministerio contestó en los siguientes términos:

“Teniendo en cuenta que ya se había agotado la consulta pública de los treinta días reglamentarios, la entidad consideró oportuno disponer de una nueva consulta pública, sobre algunos ajustes al proyecto entre los que se encuentran: frase y tiempo de vigencia, sin embargo, a hoy en el marco de la consulta pública internacional se mantienen las condiciones iniciales del proyecto de esos dos puntos”¹⁵⁰.

La respuesta de Minsalud, según se ve, evadió dar una respuesta concreta a la pregunta. Sin embargo, dejó claro que el proyecto de resolución enviado a la Organización Mundial del Comercio en febrero de 2021 era más parecido al proyecto de resolución inicial del 27 de julio -con sello circular y positivo-, que al proyecto de resolución enviado el 25 de noviembre -propuesto en la audiencia de pacto de cumplimiento: este sentido, se volvía al círculo y se establecía nuevamente un período de implementación de 18 meses¹⁵¹. El Ministerio, como se ve, tampoco justificó los cambios. Esto, creemos, es otro ejemplo del comportamiento contradictorio e irregular del Ministerio de Salud, que se une a los que ya se han descrito, lo cual genera dudas sobre su actuación con base en los principios de (i) participación, (ii) imparcialidad y (iii) moralidad.

¹⁴⁹ Respuesta al derecho de petición presentado por el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia) y Fian Colombia ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 30 de diciembre del 2020

¹⁵⁰ Respuesta al derecho de petición presentado por el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia) y Fian Colombia ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 30 de diciembre del 2020

¹⁵¹ Proyecto de resolución enviado para consulta internacional ante la Organización Mundial del Comercio el 4 de marzo del 2020, Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano

c. Hechos posteriores a la expedición de la Resolución 810 de 2021

La Resolución 810 de 2021 fue expedida el día 16 de junio de 2021. A pesar de su masiva participación en la consulta normativa relacionadas con el primer borrador de resolución (2.244 comentarios), esta normativa no incorpora ninguna de las modificaciones sugeridas por organizaciones de la sociedad civil y la academia, manteniendo los lineamientos de su primera propuesta a pesar que este Ministerio reconoció públicamente en la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020 que el etiquetado circular está relacionado con calidad en lugar de advertencia¹⁵². Igualmente, del texto final se eliminó toda referencia a los edulcorantes, elemento resaltado como positivo por la academia y la sociedad civil, sin aceptar la posibilidad de incluir un sello para advertir cuando un producto los contenga. Esto también se traduce en un retroceso en la regulación comoquiera que el Proyecto del 27 de julio de 2020¹⁵³ incluía una disposición sobre la declaración de edulcorantes, algunos de los cuales, de acuerdo a la evidencia científica¹⁵⁴, pueden ser nocivos para la salud.

¹⁵² Videograbación de la audiencia de conciliación que se surtió en el marco de la acción popular identificada con radicado No. 25000234100020190106300, de la CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES-RED PAPA Z contra el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS.

¹⁵³ Proyecto de resolución 27 de julio de 2020, Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano

¹⁵⁴ Múltiples estudios han sugerido que la presencia de los edulcorantes no calóricos podría, en efecto, generar alteraciones potenciales en la liberación de hormonas gastrointestinales y modificar la microbiota intestinal, y promover una predisposición al mayor consumo de estos productos ya que el sabor dulce, sin el aporte energético (calórico), puede modificar el apetito y la sensación de saciedad. La evidencia más reciente sobre la materia ha enfatizado, además, el posible vínculo entre la ingesta de altos niveles de edulcorantes no calóricos y un aumento en i) la mortalidad por problemas cardiovasculares y ii) el riesgo de sufrir accidentes cerebrovasculares isquémicos (infarto cerebral), lo cual estaría conectado con la presencia de comorbilidades, como la diabetes.

A manera de ejemplo encontramos los siguiente estudios: Fowler SP. Low-calorie sweetener use and energy balance: results from experimental studies in animals, and large-scale prospective studies in humans. *Physiol Behav.* 2016;164: 517-23; Spencer M, Gupta A, van Dam L, Shannon C, Menees S, Chey WD. Artificial sweeteners: a systematic review and primer for gastroenterologists. *J Neurogastroenterol Motil.* 2016;22(2):168; Nettleton JE, Reimer RA, Shearer J. Reshaping the gut microbiota: Impact of low-calorie sweeteners and the link to insulin resistance? *Physiol Behav.* 2016;164:488-93; Wise PM, Nattress L, Flammer LJ, Beauchamp GK. Reduced dietary intake of simple sugars alters perceived sweet taste intensity but not perceived pleasantness. *Am J Clin Nutr.* 2015;103(1):50-60; Yeon JY, Lee SK. Perception of sugar reduction, nutrition education, and frequency of snacking in children by the self-perceived sweet dietary habits of mothers in Busan. *Nutr Res Pract.* 2016;10(5):546-54; Swithers SE, Davidson TL. A role for sweet taste: calorie predictive relations in energy regulation by rats. *Behav Neurosci.* 2008;122(1):161-73; Rogers P, Hogenkamp P, De Graaf C, Higgs S, Lluch A, Ness A, et al. Does low-energy sweetener consumption affect energy intake and body weight? A systematic review, including meta-analyses, of the evidence from human and animal studies. *International Journal of Obesity.* 2016;40(3):381; Malik VS, Li Y, Pan A, De Koning L, Schernhammer E, Willett WC, et al. Long-term consumption of sugar-sweetened and artificially sweetened beverages and risk of mortality in US adults. *Circulation.* 2019;139(18):2113– 2125. doi: 10.1161/CIRCULATIONAHA.118.037401; Mossavar-Rahmani Y, Kamensky V, Manson JE, Silver B, Rapp SR, Haring B, et al. Artificially sweetened

Para dar un poco más de contexto a esta situación, donde el ministerio privilegia los comentarios realizados por la industria frente a la primera versión de etiquetado frontal de advertencia, presentamos la siguiente tabla construida con base en el mencionado derecho de petición de Dejusticia y FIAN Colombia¹⁵⁵:

Tema	Comentarios de Academia, organizaciones internacionales y Sociedad Civil, al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020	Comentarios de la industria, al Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020	Resultado y observaciones
Figura y leyenda del etiquetado frontal de advertencia	La Organización Panamericana de la Salud (OPS), Red PaPaz, Educar Consumidores, FIAN Colombia y Mercedes Mora Plaza recomendaron modificar la figura del sello frontal de advertencia por un octágono. Esto, porque semióticamente comunica el mensaje de «advertencia», en contraposición al círculo que comunica la idea de «aprobación» o «bueno». Así mismo, La Universidad de Carolina del Norte, OPS, Red PaPaz, Educar Consumidores, FIAN	No hubo comentarios sobre la figura y las leyendas del sello frontal de advertencia.	En la Resolución 810 de 2021 regresan a la figura del círculo, a pesar de que un número considerable de comentarios de la sociedad civil y academia sugiere usar un octágono en vez del círculo. El Ministerio de Salud no explica el porqué de la negativa de cambio, o cuál es la evidencia que sostiene el uso del círculo. La leyenda se mantiene en «ALTO EN» Tampoco se incorpora leyenda para moderar o evitar el consumo.

beverages and stroke, coronary heart disease, and all-cause mortality in the Women's Health Initiative. Stroke. 2019;50:555–562. doi: 10.1161/STROKEAHA.118.023100.

¹⁵⁵ Respuesta al derecho de petición presentado por el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia) y Fian Colombia ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 30 de diciembre del 2020

	Colombia, Global Center for Legal Innovation, Mercedes Mora, Karen Lorena Ruiz recomendaron modificar la leyenda de los sellos de advertencia por «EXCESO DE» en vez de «ALTO EN». Esto, debido a que el mensaje «ALTO EN» sugiere una idea positiva, por lo tanto, resulta confuso para los consumidores.		
Propiedades nutricionales y declaraciones en salud	ACEMI, OPS y Red PaPaz recomiendan prohibir las declaraciones nutricionales y en salud en los productos comestibles ultraprocesados que tengan uno (1) o más sellos frontales de advertencia, porque promovería productos que no alimentan, y que tienen efectos nocivos para la salud.	CONAICA y Kellogg de Colombia S.A. solicitaron que se permitiera incluir declaraciones nutricionales y en salud en productos que tuvieran uno (1) o más sellos frontales de advertencia, siempre y cuando la declaración nutricional no se contraponga a los sellos de advertencia. En otras palabras, si un producto tiene un sello que indica exceso en azúcares, no puede tener declaraciones nutricionales o en salud sobre azúcares, pero podría tener estas declaraciones frente a otras propiedades.	El Ministerio de Salud sin ninguna explicación se adhiere a los comentarios de la industria. En la Resolución 810 de 2021, se permiten incluir declaraciones nutricionales y en salud en productos con uno (1) o más sellos frontales de advertencia, siempre y cuando el mensaje no verse sobre el ingrediente en exceso. Esto contraría toda la evidencia libre de conflictos de intereses, y abre la puerta para confundir a los consumidores, los cuales recibirán un mensaje positivo sobre productos que no son saludables.

Sello positivo	La Universidad de Carolina del Norte, OPS, Carolina Peña Álvarez, FIAN Colombia, ACEMI, Red PaPaz, ACTA, Global Center for Legal Innovation, Mercedes Mora, Vytal Strategies, Col Ent Perú, la Sociedad Colombiana de Pediatría, Team Foods S.A., los Estados Unidos Mexicanos, Health Caribe, CISPAN Argentina y la República Oriental del Uruguay recomendaron al Ministerio de Salud eliminar el sello positivo, comoquiera que no hay evidencia libre de conflictos de intereses que demuestre la utilidad de ese sello.	Zorba Lácteos, la Cámara Industrial de Bebidas de la ANDI, Productos Naturales de la Sabana S.A.S., Súper Alimentos S.A.S., Analdex, la Cámara Industrial de Alimentos de la ANDI, y Colanta recomendaron mantener el sello positivo. Así mismo, Zorba Lácteos, la Cámara Industrial de Bebidas de la ANDI, y Colanta solicitaron cambios en la figura y colores del sello positivo, para hacerlo más visible	El Ministerio de Salud no sólo decidió mantener el sello positivo en la Resolución 810 de 2021. Esto, a pesar de que las organizaciones de sociedad civil, organizaciones internacionales y la academia mostraron que la evidencia muestra que este sello es confuso para los consumidores. El Ministerio de Salud no ofreció ninguna justificación para mantener estos sellos. Adicionalmente, el Ministerio de Salud accedió a las solicitudes de la industria al cambiar la forma del sello positivo, para hacer lo más visible.
Puntos de corte	Educar Consumidores comentó que el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020 permite que el contenido real de nutrientes sea mínimo 90% de los declarado, y en el caso de nutrientes críticos (grasas saturadas, azúcares, sodio) se permite hasta un máximo del 10% por encima de lo declarado. Sin embargo, sugiere	La ANDI comentó que los puntos de corte debían ampliarse. En el caso de los nutrientes, que el producto contenga mínimo el 80% de lo declarado. Por otro lado, en el caso de nutrientes críticos (grasas saturadas, azúcares, sodio), que se permita que el su contenido supere en un 20% lo declarado en la	El Ministerio de Salud accedió sin ninguna explicación a la solicitud de la ANDI. De esta forma, la Resolución 810 de 2021 permite que los productos comestibles ultraprocesados contengan al menos el 80% de los nutrientes de que declaran, y permiten que se supere hasta en un 20% el contenido de los nutrientes críticos. Esto es una reducción en el estándar de protección,

	que el Ministerio de Salud simplemente establezca un máximo que no se pueda superar.	tabla nutricional del producto.	comoquiera que, en el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020, el mínimo de un nutriente era al menos el 90%, y los nutrientes críticos podían superar los declarado sólo en un 10%.
Tiempo de implementación	Red PaPaz , Educar Consumidores y Compensar solicitaron que se acortara el tiempo de implementación de la Resolución incluida originalmente en el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020 de dieciocho (18) meses.	La ANDA, Abbott y Fenavi solicitaron extender el plazo de implementación de la Resolución incluido originalmente en el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020 de dieciocho (18) meses.	En la Resolución 810 de 2021, el Ministerio de Salud mantuvo, sin ninguna explicación, el tiempo de implementación de dieciocho (18) meses originalmente contenidos en el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020. Lo anterior, aun cuando en la audiencia de pacto de cumplimiento del 19 de noviembre de 2020 y en el Proyecto de Resolución del 25 de noviembre de 2020 se acortó el tiempo de implementación de los sellos frontales de advertencia a seis (6) meses.
Edulcorantes	Educar Consumidores, la profesora Mercedes Mora y FIAN Colombia sugieren que la Resolución incluya una etiqueta de advertencia cuando el producto comestible o bebible ultraprocesado contenga	ANDI, INGREDION COLOMBIA S.A., CT-N055 Productos Alimentarios, Asoleche y Unilever sugieren eliminar cualquier referencia a edulcorantes en la Resolución.	El Ministerio de Salud adoptó sin ninguna explicación a los comentarios de la industria y eliminó las referencias a los edulcorantes que se encontraban en el Proyecto de Resolución del 27 de julio de 2020.

	edulcorantes. Así mismo, Educar Consumidores sugirió que la declaración de contenido de edulcorantes no fuera opcional sino obligatoria. Lo anterior, comoquiera que hay evidencia científica que demuestra que algunos tipos de edulcorantes tienen efectos nocivos en la salud.		De esta forma, el Ministerio de Salud reduce el estándar de protección de la Resolución del 27 de julio de 2020, debido a que la Resolución 810 de 2021 excluye el etiquetado de advertencia para los edulcorantes, y la obligación de los productores de declarar su contenido. Esto, a pesar de que existe evidencia científica que demuestra que algunos edulcorantes son nocivos.
--	--	--	---

Esta tabla presenta siete puntos críticos para la protección de los derechos humanos y el cumplimiento de sus obligaciones en los cuales el Ministerio de Salud prefirió introducir exclusivamente a las observaciones de la industria. El Ministerio de Salud, por ejemplo, accedió a la modificación de los puntos de corte para que la industria sólo deba cumplir con el ochenta por ciento (80%) del contenido de los nutrientes declarados, y pueda superar en un veinte por ciento (20%) la cantidad de los ingredientes críticos declarados. Esto a pesar de la evidencia presentada por la academia. Además, e igual de problemático, este Ministerio tampoco ha dado respuesta a las observaciones realizadas por la academia y la sociedad civil.

Es de resaltar, por su importancia para ilustrar este análisis, que en una de sus últimas intervenciones en la acción popular iniciada por Red PaPaz para lograr la adopción del etiquetado frontal de advertencia¹⁵⁶, el Ministerio de Salud sostuvo lo siguiente:

“Es de resaltar que el proyecto [de resolución] tuvo en cuenta las recomendaciones de las organizaciones civiles, no obstante, teniendo que las solicitudes tuvieron que ver con la forma de sello y el modelo de perfil, el cual fue socializado a finales del año 2019 y sobre el cual, se firmaron los acuerdos del decálogo con la sociedad civil, la industria, Mincomercio y Consejería de la Presidencia de la República, es importante aclarar que estos

¹⁵⁶ Memorial del Ministerio de Salud y Protección Social, en el que describe el traslado de medidas cautelares presentadas por la organización Red Papaz.

criterios no se podrían cambiar, siendo un compromiso adquirido por las partes que firmaron tales acuerdos”¹⁵⁷.

A través de dicha manifestación, el Ministerio de Salud afirma de manera posterior a la expedición a la Resolución 810 que el modelo de etiquetado frontal de advertencia presentado el 26 de febrero de 2020 en las directrices que constituyen el “*decálogo*”, no podía ser modificado, pues era un compromiso adquirido. Sin embargo, este documento no incluye acuerdos con la academia o la sociedad civil, cuyos comentarios no fueron incluidos. No obstante, con este sector económico ya existía desde mediados de 2019 un *Pacto por el crecimiento del sector alimentos procesados* con disposiciones que tocan el etiquetado frontal.

Finalmente, es crucial resaltar el hecho de que esta Resolución fue aprobada poco tiempo antes de que fuera expedida la Ley 2120 de 2021, conocida como Ley Comida Chatarra. En este tiempo, de acuerdo con un derecho de petición del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR)¹⁵⁸, a pesar de reconocer, tras la comparación entre el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021 con la Resolución 810 de 2021, “*la necesidad de adelantar un estudio que brinde la mayor evidencia disponible para este tema de etiquetado frontal de advertencia que y (sic) tenga en cuenta todos los parámetros descritos en la ley*”¹⁵⁹, en cuyo caso “*la adopción de una nueva reglamentación o modificación de la existente, implica[ría] agotar los trámites previstos en los decretos 1595 de 2015 y 1468 de 2020*”¹⁶⁰, este ministerio ya había realizado nueve (9) jornadas de socialización de la Resolución 810 “*a través de webinar o presentaciones en vivo, con los sectores productivos, institucionales y académicos*”¹⁶¹. Es decir, ha continuado con la implementación de esta Resolución, a pesar de reconocer que esta no cumple con los nuevos estándares dispuestos en la Ley 2120 de 2021.

5.2.3.3. Conclusiones: la finalidad de la Resolución 810 de 2021 es “espuria” y, por tanto, se configura la causal de desviación de poder

De esta manera, tal como se mencionó al inicio de esta sección, se han presentado una serie de hechos, sustentados en fuentes de diferente naturaleza, donde se evidencia, de manera conjuntamente:

¹⁵⁷ Memorial del Ministerio de Salud y Protección Social, en el que describe el traslado de medidas cautelares presentadas por la organización Red Papaz.

¹⁵⁸ Respuesta al derecho de petición presentado por la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 11 de octubre de 2021.

¹⁵⁹ Respuesta al derecho de petición presentado por la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 11 de octubre de 2021.

¹⁶⁰ Respuesta al derecho de petición presentado por la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 11 de octubre de 2021.

¹⁶¹ Respuesta al derecho de petición presentado por la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 11 de octubre de 2021.

1. La constante participación e incidencia efectiva de representantes de la industria de alimentos y bebidas -sujetos de regulación- en las etapas a) previas a la construcción de la Resolución, frente a la rama legislativa pero principalmente en relación con el ejecutivo, b) durante el proceso de producción de la misma (AIN y comentarios a la versión preliminar), y c) posterior a su expedición, presentándola como reglamentación de la Ley 2120 de 2021;
2. Las acciones desarrolladas por la academia y la sociedad civil ante las ramas ejecutiva y judicial para a) advertir de las presiones que podría haber por parte de la industria en este proceso, pero, principalmente, b) para presentar de manera activa en todos los espacios los estándares jurídicos y científicos a los que debía responder esta Resolución en trámite; y
3. El comportamiento contradictorio del Ministerio de Salud y Protección Social, quien en diferentes escenarios se manifestó en favor de el etiquetado frontal con base en la mejor evidencia científica, y, sin embargo, a) presentó dos borradores y expidió la resolución en contradicción con tal estándar, b) no incorporó ni dio respuesta a las observaciones realizadas por la academia y la sociedad civil durante el proceso de construcción de la regulación, c) incorporó al documento final de la resolución exclusivamente las propuestas y comentarios realizados por los representantes de estas industrias, y, d) a pesar de reconocer que la Resolución 810 puede no cumplir con el estándar de la Ley 810 de 2021, ha continuado con su socialización.

En este contexto se configura la causal de nulidad de los actos administrativos, consistente en ser expedidos con desviación de poder. Esto, debido a que las disposiciones demandadas no se acompañan con la función técnico-científica del Ministerio de Salud y Protección Social en garantía de los derechos a la salud, a la alimentación y al acceso a la información; y no cumple con la finalidad legal de advertir sobre la presencia de nutrientes críticos en productos comestibles y bebibles. **Por el contrario, la expedición de la Resolución persiguió fines espurios, consistentes en crear un modelo de etiquetado que no está basado en la mayor evidencia científica sin conflicto de interés. Modelo que responde principalmente a las propuestas realizadas por los sectores de la industria de productos y bebidas ultraprocesados (quienes son sujetos directamente regulados por esta resolución), ignorando los múltiples comentarios y propuestas suscritas por la academia y las organizaciones de la sociedad civil, así como la evidencia científica que estos presentaron durante el proceso de construcción de la Resolución.**

5.3. CONCLUSIÓN DE LOS CARGOS EXPUESTOS

La Resolución 810 de 2021 adolece de falsa motivación, infringe una multiplicidad de normas en que debería fundarse y fue expedida con desviación de poder.

6. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA RESOLUCIÓN 810 DE 2021

En el presente asunto se solicita la SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos de la Resolución 810 de 2021 (norma demandada), en los términos del artículo 231 del CPACA. De acuerdo con esta disposición, al pretenderse la nulidad de un acto administrativo, *“la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud”*.

En el presente evento consideramos que del análisis del acto demandado y su confrontación con los artículos 44, 49 y 78 de la Constitución Política; los artículos 17 y 24 de la Ley 1098 de 2006; artículos 1, 3 y 23 y siguientes de la Ley 1480 de 2011; el artículo 5º del Proyecto No. 167 de 2019 de la Cámara de Representantes y No. 347 de 2020 del Senado; los artículos 11 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales (en adelante PIDESC), ratificado por Colombia mediante Ley 74 de 1968; y el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificado por Colombia mediante Ley 12 de 1991; se evidencia la violación de estas disposiciones. Esto debido a que el modelo circular empleado para el etiquetado frontal de advertencia así como los límites de contenidos de nutrientes para el establecimiento del sello de advertencia regulados por el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 va en contravía de los derechos a la salud y a la alimentación equilibrada, especialmente de los NNA, así como el derecho al acceso a la información de los consumidores, debido a que no se basa en la mejor evidencia científica disponible y libre de conflictos, tal como se evidenció en la sección 5.2.1.1 de la presente demanda. A esto se suma que la concurrencia del etiquetado frontal de advertencia y las declaraciones de propiedades nutricionales y de salud generan confusión en los consumidores, no garantizan la finalidad de advertir de este tipo de etiquetado, y va en contra de su claridad y suficiencia.

A esto se suma que, si bien la resolución habla de un tipo de etiquetado circular, dado que este no cumple con los requisitos normativos en que debe fundarse, se abre la posibilidad a que los empresarios empiecen a utilizar el nuevo modelo de etiquetado en aplicación de la Resolución 810 de 2021 (a lo que se suma el tipo de declaraciones de propiedades nutricionales y de salud que concurren con el etiquetado de advertencia) lo que generará inversiones de su parte en los diseños y demás detalles de los productos, que podrían resultar pérdidas para la industria de alimentos, al momento en que esta honorable Corporación proceda a dictar una decisión definitiva sobre la validez

de la disposición demandada. Es decir, en aras de garantizar la seguridad jurídica a los productores y comerciantes que tendrán que implementar dicha resolución y evitar que incurran en gastos de ejecución que luego deban ser retrotraídos, se requiere la adopción de esta medida cautelar.

Por otra parte, la Ley 2120 de 2021 fue sancionada el 30 de julio de 2021, poco más de un mes después de haberse expedido la Resolución objeto de la presente demanda. De tal suerte que actualmente existe una antinomia entre el artículo 5º de esta ley (Ley de Comida Chatarra) y los artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021 (disposición demandada), y al ser la primera de jerarquía superior debe prevalecer.

Además de lo anterior, la suspensión provisional del acto obedece a la necesidad de evitar un perjuicio irremediable a los consumidores, especialmente las niñas, niños y adolescentes cuyos derechos humanos a la alimentación adecuada, la salud y el acceso a la información están siendo vulnerados con el establecimiento de un etiquetado frontal de advertencia que como se ha explicado ampliamente en el presente escrito de demanda, no obedece a la mejor evidencia científica disponible libre de conflicto de interés y que fue expedida contrariando disposiciones de derechos humanos establecidas en instrumentos de derecho internacional.

Finalmente, debe recordarse que tanto en el derecho interno a través del artículo 44 de la Constitución, como en el derecho internacional mediante la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, se establece como principio el interés superior del niño en la adopción de cualquier decisión por parte del Estado, por lo que en atención a dicho interés superior del menor, resulta proporcionado, idóneo y necesario que se suspenda provisionalmente los artículos 16, 25, 32 y 33 de la norma demandada, mientras que el Consejo de Estado estudia los cargos mencionados, a fin de salvaguardar sus derechos

Por lo anterior, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado suspender provisionalmente los efectos de los artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021 en aras proteger los derechos humanos, especialmente de niñas, niños y adolescentes, los cuales se pueden ver potencialmente vulnerados con base en los argumentos expuestos en los cargos del presente escrito de demanda

7. COMPETENCIA

Le corresponde al honorable Consejo de Estado, en única instancia, conocer de los asuntos relacionados con “La nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional”, de acuerdo con el numeral 1º del artículo 149 del CPACA. Al ser la Resolución 810 de 2021 un acto administrativo de carácter general expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, le corresponde el conocimiento del presente medio de control a esta Corporación.

8. PRUEBAS

Como pruebas se aportan las siguientes:

- 1.** Copia de la Resolución 810 de 2021 .
- 2.** Copia de la Ley 2120 de 2021.
- 3.** Copia del Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover. Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud. A/HRC/26/31.1 de abril del 2014.
- 4.** Copia de la Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud Dainius Puras con respecto a la adopción del etiquetado frontal de advertencia en alimentos y bebidas para hacer frente a las enfermedades no transmisibles de 2020.
- 5.** Copia informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, la Sra. Hilal Elver. A/71/282 del 3 de agosto de 2016.
- 6.** Copia de la Observación General No. 12 (1999) sobre el Derecho a una alimentación adecuada del Comité DESC
- 7.** Copia de la Observación General No. 14 (2000) y sobre El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud del Comité DESC.
- 8.** Copia de la Observación General No. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales del Comité DESC.
- 9.** Copia de la Observación general No. 25 (2020) relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales del Comité DESC.
- 10.** Copia de la Observación General No. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño del Comité de los Derechos del Niño.
- 11.** Copia de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- 12.** Copia de las recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no

alcohólicas dirigida a los niños de la Organización Mundial de la Salud de 2010.

13. Copia de las recomendaciones de la Consulta de Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la Región de las Américas de la OPS.
14. Copia del Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud-OPS de 2016
15. Copia de la videgrabación de la audiencia de conciliación que se surtió en el marco de la acción popular identificada con radicado No. 25000234100020190106300, de la CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES-RED PAPAZ contra el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS.
16. Copia del Proyecto de resolución 27 de julio de 2020, *Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano*
17. Copia del Proyecto de resolución del 25 de noviembre de 2020, *Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano.*
18. Copia del Proyecto de resolución enviado para consulta internacional ante la Organización Mundial del Comercio el 4 de marzo del 2020, *Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano.*
19. Copia del documento Análisis de Impacto Normativo en la temática de etiquetado nutricional y frontal de los alimentos envasados en Colombia del Ministerio de Salud y Protección Social con fecha de mayo de 2020.
20. Que se tengan como pruebas los estudios científicos mencionados en relación con el etiquetado frontal de advertencia de tipo octagonal, y que se adjuntan a esta demanda:
 - a. Ares, G., Varela, F., Machin, L., Antúnez, L., Giménez, A., Curutchet, M. R., & Aschemann-Witzel, J. (2018). Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making. *Food Quality and Preference*, 68, 215-225. <https://doi.org/10.1016/j.foodqual.2018.03.007> ;
 - b. Arrúa, A., Machín, L., Curutchet, M. R., Martínez, J., Antúnez, L., Alcaire, F., Giménez, A., & Ares, G. (2017). Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: Comparison with the Guideline Daily Amount

- and traffic-light systems. *Public Health Nutrition*, 20(13), 2308-2317. <https://doi.org/10.1017/S1368980017000866>;
- c. Fowler SP. (2016) Low-calorie sweetener use and energy balance: results from experimental studies in animals, and large-scale prospective studies in humans. *Physiol Behav.* 2016;164: 517-23;
 - d. Grunert, K. G., & Wills, J. M. (2007). A review of European research on consumer response to nutrition information on food labels. *Journal of Public Health*, 15(5), 385-399. <https://doi.org/10.1007/s10389-007-0101-9>;
 - e. Hall, K. D., Ayuketah, A., Brychta, R., Cai, H., Cassimatis, T., Chen, K. Y., ... & Zhou, M. (2019). Ultra-processed diets cause excess calorie intake and weight gain: an inpatient randomized controlled trial of ad libitum food intake. *Cell metabolism*, 30(1), 67-77. <https://doi.org/10.1016/j.cmet.2019.05.008>
 - f. Hall, M. G., Lazard, A. J., Grummon, A. H., Mendel, J. R., & Taillie, L. S. (2020). The impact of front-of-package claims, fruit images, and health warnings on consumers' perceptions of sugar-sweetened fruit drinks: Three randomized experiments. *Preventive medicine*, 132, 105998.
 - g. Khandpur, N., Swinburn, B., & Monteiro, C. A. (2018). Nutrient-Based Warning Labels May Help in the Pursuit of Healthy Diets. *Obesity*, 26 (11), 1670-1671. <https://doi.org/10.1002/oby.22318>;
 - h. Machín, L., Aschemann-Witzel, J., Curutchet, M. R., Giménez, A., & Ares, G. (2018). Does front-of-pack nutrition information improve consumer ability to make healthful choices? Performance of warnings and the traffic light system in a simulated shopping experiment. *Appetite*, 121, 55-62. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2017.10.037>.
 - i. Mansfield, E., Wahba, R., & De Grandpré, E. (2020). Integrating a Health Literacy Lens into Nutrition Labelling Policy in Canada. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(11). <https://doi.org/10.3390/ijerph17114130>
 - j. Mediano, F., Busey, E., Taillie, L. S., & Carpentier, F. R. D. (2021). Impact of warning labels on reducing health halo effects of nutrient content claims on breakfast cereal packages: A mixed-measures experiment. *Appetite*, 163, 105229;
 - k. Mossavar-Rahmani Y, Kamensky V, Manson JE, Silver B, Rapp SR, Haring B, et al. (2019) Artificially sweetened beverages and stroke, coronary heart disease, and all-cause mortality in the Women's Health Initiative. *Stroke*. 2019;50:555–562. doi: 10.1161/STROKEAHA.118.023100
 - l. Nettleton JE, Reimer RA, Shearer J. (2016) Reshaping the gut microbiota: Impact of low-calorie sweeteners and the link to insulin resistance? *Physiol Behav.* 2016;164:488-93;
 - m. OPS. (2020). El etiquetado frontal como instrumento de política para

prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas.

- n. Reyes, M., Smith Taillie, L., Popkin, B., Kanter, R., Vandevijvere, S., & Corvalán, C. (2020). Changes in the amount of nutrient of packaged foods and beverages after the initial implementation of the Chilean Law of Food Labelling and Advertising: A nonexperimental prospective study. *PLOS Medicine*, 17(7), e1003220. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003220>
- o. Richter, A. P. C., Duffy, E. W., Taillie, L. S., Harris, J. L., Pomeranz, J. L., & Hall, M. G. (2021). The Impact of Toddler Milk Claims on Beliefs and Misperceptions: A Randomized Experiment with Parents of Young Children. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*.
- p. Rogers P, Hogenkamp P, De Graaf C, Higgs S, Lluch A, Ness A, et al. (2016) Does low-energy sweetener consumption affect energy intake and body weight? A systematic review, including meta-analyses, of the evidence from human and animal studies. *International Journal of Obesity*. 2016;40(3):381;
- q. Spencer M, Gupta A, van Dam L, Shannon C, Menees S, Chey WD. (2016) Artificial sweeteners: a systematic review and primer for gastroenterologists. *J Neurogastroenterol Motil*. 2016;22(2):168;
- r. Swithers SE, Davidson TL. (2008) A role for sweet taste: calorie predictive relations in energy regulation by rats. *Behav Neurosci*. 2008;122(1):161-73;
- s. Taillie, L. S., Hall, M. G., Gómez, L. F., Higgins, I., Bercholz, M., Murukutla, N., & Mora-Plazas, M. (2020). Designing an Effective Front-of-Package Warning Label for Food and Drinks High in Added Sugar, Sodium, or Saturated Fat in Colombia: An Online Experiment. *Nutrients*, 12(10), 3124. <https://doi.org/10.3390/nu12103124>;
- t. Talati, Z., Pettigrew, S., Neal, B., Dixon, H., Hughes, C., Kelly, B., & Miller, C. (2017). Consumers' responses to health claims in the context of other on-pack nutrition information: A systematic review. *Nutrition reviews*, 75(4), 260-273.
- u. UNICEF & Universidad de la República de Uruguay. (2020). Efectos inmediatos de la implementación del rotulado nutricional frontal en Uruguay. UNICEF Uruguay. <https://www.paho.org/es/file/79600/download?token=wrnIsYlq>
- v. Wise PM, Nattress L, Flammer LJ, Beauchamp GK. (2016) Reduced dietary intake of simple sugars alters perceived sweet taste intensity but not perceived pleasantness. *Am J Clin Nutr*. 2015;103(1):50-60;
- w. Yeon JY, Lee SK. (2016) Perception of sugar reduction, nutrition education, and frequency of snacking in children by the self-perceived sweet dietary habits of mothers in Busan. *Nutr Res Pract*. 2016;10(5):546-54;

21. Copia del derecho de petición presentado por la organización Red Papaz a la Vicepresidencia de la República el 8 de agosto de 2019.
22. Copia del derecho de petición presentado por la organización Red Papaz a la Vicepresidencia de la República el 16 de septiembre de 2019.
23. Copia del documento de Pacto por el crecimiento y para la generación de empleo del sector de alimentos procesados Estrategia sectorial para la generación de nuevas fuentes de crecimiento del Ministerio de Salud y Protección Social.
24. Copia del derecho de petición presentado por el Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad (Dejusticia) y FIAN Colombia ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 30 de diciembre del 2020.
25. Copia del Memorial del Ministerio de Salud y Protección Social, en el que recorrió el traslado de medidas cautelares presentadas por la organización Red Papaz en la acción popular identificada con radicado No. 25000234100020190106300, de la CORPORACIÓN COLOMBIANA DE PADRES Y MADRES-RED PAPAZ contra el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS.
26. Copia de la respuesta al derecho de petición presentado por la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR) ante el Ministerio de Salud y Protección Social con fecha del 11 de octubre de 2021.
27. Que se tengan como pruebas las referencias de internet citadas en el acápite de desviación del poder:
 - a. La Silla Vacía (2018/11/12) La Mesa de Centro. Capítulo 30 - El músculo de la 'comida chatarra'. <https://www.youtube.com/watch?v=Omz2n5GPC9w&t=462s>
 - b. Video Audiencia comisión septima de la Cámara de Representantes del 9 de mayo de 2019. https://www.youtube.com/watch?v=8rXKT_0y7Ks
 - c. La Liga Contra el Silencio (2019/07/11) Así fue el lobby en el Congreso contra la Ley de Etiquetado. <https://ligacontraelsilencio.com/2019/07/11/asi-fue-el-lobby-en-el-congreso-contra-la-ley-de-etiquetado/>
 - d. La liga contra el silencio (2019/09/26) El dulce y ultraprocesado círculo que rodea a Iván Duque. <https://ligacontraelsilencio.com/2019/09/26/el-dulce-y-ultraprocesado-circulo-que-rodea-a-ivan-duque/>
 - e. La Liga contra el silencio (2019/08/29) Donaciones dulces aceitan la

política en Colombia.
<https://ligacontraelsilencio.com/2019/08/29/donaciones-dulces-aceitan-la-politica-en-colombia/>

- f. Ivan Duque (2016/11/21). La verdad sobre el impuesto a las bebidas azucaradas. <https://www.facebook.com/watch/?v=1739550256267501>
- g. Vicepresidencia de la República (2020/01/26). Este lunes, el Presidente Duque firma 10 nuevos pactos por el Crecimiento y la Generación de Empleos.
<https://mlr.vicepresidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Este-lunes-el-Presidente-Duque-firma-10-nuevos-pactos-por-el-Crecimiento-y-la-Generacion-de-Empleos.aspx>
- h. Presidencia de la República - Colombia. Presidente Duque en la presentación del modelo de etiquetado de alimentos - 26 de febrero de 2020. En: <https://youtu.be/A-BieEBTTgA>. Ministerio de Salud y Protección Social. Colombia tendrá etiquetado nutricional en los alimentos envasados.
<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-tendra-etiquetado-nutricional-en-los-alimentos-ensados.aspx>; Audio: Intervención del presidente Iván Duque sobre el etiquetado nutricional para alimentos envasados.
https://www.minsalud.gov.co/Lists/Video%20y%20Audio/Attachments/1156/20200226_A_Etiquetado_Presidente.mp3
- i. Vídeo de la Emisión en directo de la Audiencia de la Cámara de Representantes del 6 de junio de 2018.
<https://www.youtube.com/watch?v=lZWIGlsRONU>

28. Copia de la respuesta de la Vicepresidencia de la República al derecho de petición presentado por la Organización Red Papaz el 16 de septiembre de 2019.

29. Adicionalmente, en virtud de los artículos 265 y 266 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, aplicables por remisión del artículo 211 del CPACA, se solicita que el Ministerio de Salud y Protección Social exhiba el documento denominado el “decálogo”.

30. En virtud de los artículos 265 y 266 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, aplicables por remisión del artículo 211 del CPACA, se solicita que el Ministerio de Salud y Protección Social exhiba las investigaciones y estudios que llevaron a considerar que la forma y perfil de nutrientes críticos regulados por la Resolución 810 de 2021 corresponden a la mejor evidencia científica libre de intereses.

9. ANEXOS

En cumplimiento de lo señalado por el artículo 166 del CPACA, a la presente demanda se anexan:

1. Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación.
2. Los documentos y pruebas señalados en la sección anterior.
3. Copia del certificado de existencia y representación legal del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).
4. Copia de las cédulas de ciudadanía de los demandantes.

10. NOTIFICACIONES

Los demandantes podrán ser notificados en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), ubicado en la Calle 35 No. 24 - 31 de la ciudad de Bogotá y en las siguientes direcciones de correo electrónico: notificaciones@dejusticia.org, malbarracin@dejusticia.org; dguarnizo@dejusticia.org; mariluzbarragangonzalez@gmail.com, jgutierrez@dejusticia.org; spulido@dejusticia.org; spulidoj@unal.edu.co.

La demandada podrá ser notificada en la Carrera 13 No. 32-76 piso 1 de Bogotá y en la dirección electrónica: notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co.

Cordialmente,

MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO
Subdirector y representante legal Suplente
Dejusticia
C.C. 91.514.122 de Bucaramanga

DIANA GUARNIZO PERALTA
Investigadora Dejusticia
C.C. 52.907.494 de Bogotá D.C.

MARYLUZ BARRAGÁN GONZÁLEZ
Investigadora Dejusticia
C.C. 1.128.055.154 de Cartagena

JULIÁN FELIPE GUTIÉRREZ MARTÍNEZ
Investigador Dejusticia
C.C. 1.136.886.479 de Bogotá D.C.

SERGIO PULIDO JIMÉNEZ
Investigador Dejusticia
C.C. 1.032.475.713 de Bogotá D.C.