

Bogotá D.C.

1007

**SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

**RADICACION:** 22-367783- -1-0

**DEPENDENCIA:** 1007 GRUPO DE TRABAJO  
DE ABOGACÍA DE LA C

**TRAMITE:** 396 ABOGACIA COMPETENCIA

**ACTUACION:** 440 RESPUESTA

**FECHA:** 2022-09-30 16:06:44

**EVENTO:** SIN EVENTO

**FOLIOS:** 46

Doctora

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**

Ministra de Salud y Protección Social

**MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

[dcorcho@minsalud.gov.co](mailto:dcorcho@minsalud.gov.co)

[ecadena@minsalud.gov.co](mailto:ecadena@minsalud.gov.co)

[pvallejo@minsalud.gov.co](mailto:pvallejo@minsalud.gov.co)

[cmorenob@minsalud.gov.co](mailto:cmorenob@minsalud.gov.co)

[correo@minsalud.gov.co](mailto:correo@minsalud.gov.co)

[notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co)

<b>Asunto:</b>	Radicación:	22-367783
	Trámite	396
	Evento:	0
	Actuación:	440
	Folios:	46

**Referencia:** Concepto de abogacía de la competencia (artículo 7 Ley 1340 de 2009) frente al proyecto de resolución *“Por la cual se modifican los artículos 2, 3, 16, 25, 32, 37 y 40 de la Resolución 810 de 2021 y se dictan otras disposiciones”* (en adelante, el **“Proyecto”**).

Respetada Doctora Corcho:

En respuesta a la comunicación del asunto, radicada por el Ministerio de Salud y Protección Social (en adelante, **“Minsalud”**) el pasado jueves 16 de septiembre de 2022, esta Superintendencia rinde concepto de abogacía de la competencia frente al Proyecto de la referencia en los siguientes términos: primero, se describirá el fundamento legal de la función de abogacía de la competencia; segundo, se expondrán los antecedentes normativos asociados al Proyecto; tercero, se plantearán las razones presentadas por el regulador para la expedición del Proyecto; cuarto, se describirá la estructura de la iniciativa regulatoria en los términos en los que la entiende esta Superintendencia; quinto, se presentará el respectivo análisis del Proyecto desde la perspectiva de la libre competencia económica y, por último, se formularán algunas recomendaciones.

## 1. FUNDAMENTO LEGAL DE LA FUNCIÓN DE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 146 de la Ley 1955 de 2019:

“La Superintendencia de Industria y Comercio podrá rendir concepto previo sobre los proyectos de regulación estatal que puedan tener incidencia sobre la libre competencia en los mercados. Para estos efectos las autoridades de regulación informarán a la Superintendencia de Industria y Comercio de los actos administrativos que se pretendan expedir. El concepto emitido por la Superintendencia de Industria y Comercio en este sentido no será vinculante. Sin embargo, si la autoridad respectiva se apartara de dicho concepto, la misma deberá manifestar de manera expresa dentro de las consideraciones de la decisión los motivos por los cuales se aparta”.

En consonancia con lo anterior, en concepto del 04 de julio de 2013, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció sobre el efecto jurídico que podría derivarse del incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 por parte de una autoridad de regulación, en los siguientes términos:

“El efecto jurídico que podría traer para la autoridad de regulación **el no remitir un proyecto regulatorio** a la Superintendencia de Industria y Comercio para su evaluación dentro de la función de abogacía de la competencia, o el **de apartarse del concepto previo expedido por la Superintendencia de Industria y Comercio, sin manifestar de manera expresa los motivos por los cuales se aparta**, en principio, sería la nulidad del acto administrativo y violación de las normas en que debe fundarse, causales que deberán ser estudiadas y declaradas, en todo caso, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”<sup>1</sup>. (Resaltado fuera del texto original).

Adicionalmente, es importante mencionar que los conceptos de abogacía cumplen labores preventivas de protección de la libre competencia. El Consejo de Estado ha indicado que el objeto de abogacía de la competencia es que el Estado no obstaculice las dinámicas del mercado con su actividad regulatoria. También pretende evitar que a través de actuaciones normativas se generen externalidades o se incremente el costo social de la regulación. La abogacía de la competencia no interfiere en la autonomía de los reguladores y su objetivo tampoco es sugerir

---

<sup>1</sup> El artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 establece que el regulador deberá explicar en la parte considerativa de la decisión, las razones por las cuales se aparta del concepto de abogacía de la competencia, de ser este el caso. Así mismo, el Consejo de Estado ratificó, en el concepto del 4 de julio de 2013, que los fundamentos para no acoger el concepto de abogacía deben plasmarse en la parte considerativa del acto administrativo correspondiente. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de julio de 2013.

medidas regulatorias. Dentro de las facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio se encuentra la de formular recomendaciones que esta autoridad considera pertinente de cara a los proyectos de regulación. En este sentido, el regulador mantiene la decisión final de expedir el acto administrativo acogiendo o no las recomendaciones de esta Superintendencia<sup>2</sup>.

Finalmente, el artículo 2.2.2.30.7 del Decreto 1074 de 2015 indicó la obligación de las autoridades de regulación de dejar constancia del análisis de abogacía de la competencia en la parte considerativa del acto administrativo con posible incidencia en la libre competencia económica. En este sentido, la autoridad regulatoria correspondiente deberá consignar expresamente si consultó a la Superintendencia y si esta entidad emitió recomendaciones o no.

## 2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

### 2.1 Concepto de abogacía de la competencia identificado con el radicado No. 21-92948 de la Superintendencia de Industria y Comercio

En el marco de este concepto, que fue proferido el 17 de marzo del 2021, esta Superintendencia se pronunció frente al proyecto de resolución *“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”*. Vale la pena resaltar que dicho proyecto regulatorio se concretó en la expedición de la Resolución 810 del 16 de junio de 2021, que es objeto de modificación del Proyecto objeto de estudio en el presente documento.

A través de este concepto la Autoridad de Competencia destacó de manera positiva los siguientes aspectos del proyecto de resolución: **(i)** la inclusión del sello, mencionando la posibilidad de exponer al consumidor cualidades nutricionales de los alimentos; **(ii)** la evaluación de conformidad, destacando que la medida contempló los requisitos y formatos establecidos en las normas: ISO/IEC 17050 – 1 versión 2004 y la ISO/IEC 17050 – 2 versión 2004; **(iii)** la prohibición del aval de las asociaciones médicas o de salud para promocionar productos con características de “saludables”, y **(iv)** las dimensiones y ubicación de los sellos frontales de advertencia.

Por otra parte, esta Superintendencia, desde la perspectiva de la libre competencia económica, se pronunció frente al efecto que podrían tener en el mercado algunas disposiciones tales como: **(i)** la excepción de ciertos alimentos de la obligación del etiquetado nutricional y frontal; **(ii)** la definición de azúcar añadido, y **(iii)** los

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Auto del 30 de abril de 2018 mediante el cual se decreta la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 2163 de 2016 “Por la cual se reglamenta el Decreto 2297 de 2015 y se dictan otras disposiciones”, expedida por el Ministerio de Transporte e identificada con el radicado No.: 11001-03-24-000-2016- 00481-00.

requisitos para usar el descriptor “Libre de” o para expresar en la información nutricional “cero” o “0” o “no contiene”.

Finalmente, y con base en lo anterior, esta Autoridad formuló las siguientes recomendaciones al Minsalud:

- **Exponer**, en la parte considerativa del acto administrativo, las razones técnicas por las que se exceptúan las categorías de alimentos señaladas en los Parágrafos 1 y 2 del artículo 2 del Proyecto.
- **Especificar** las razones por las que se justifica excluir a las categorías de alimentos señaladas en los literales **a), b), c), f) e i)** del Parágrafo 1 del artículo 2 del Proyecto, así como aquellas señaladas en los literales **a), b), c), f), i) y m)** del Parágrafo 2 del artículo 2 del Proyecto.
- **Eliminar** del articulado final del Proyecto los literales **a), b), c), f) e i)** del Parágrafo 1 del artículo 2, así como los literales **a), b), c), f), i) y m)** del Parágrafo 2 del artículo 2, en el caso en que, de conformidad con la recomendación anterior, no se encuentren las razones técnicas de su inclusión.
- **Definir** taxativamente los elementos que se entienden comprendidos dentro de la categoría “jarabes” en el marco de la definición de “azúcares añadidos” contenida en el artículo 3 del Proyecto.
- **Utilizar** las expresiones “0”, “cero”, “no contiene”, “libre de”, “sin” y “exento de” que utiliza el Proyecto al referirse al contenido de nutrientes de los alimentos, únicamente para aquellos alimentos que no tienen ningún contenido del nutriente al que se hace referencia.
- **Utilizar** el descriptor “bajo en” en aquellos casos en los que se contemplen rangos de tolerancia para determinados nutrientes o componentes presentes en los alimentos, con el fin de evitar posibles asimetrías de información generadas por una declaración errónea del contenido nutricional que confunda al consumidor.

## 2.2 Resolución 810 del 16 de junio de 2021

Mediante este acto administrativo se establece el reglamento técnico de los siguientes tipos de etiquetado que contienen las condiciones y requisitos que deben cumplir los alimentos para consumo humano, envasados o empacados, nacionales e importados, que se comercialicen en el territorio nacional:

- a) Nutricional:** comprende la declaración de nutrientes y la información nutricional complementaria de los alimentos y las bebidas, incluyendo las

declaraciones de propiedades nutricionales y las declaraciones de propiedades de salud. El Proyecto establece que este tipo de etiquetado se debe hacer por 100 g de alimento y por porción en el caso de alimentos sólidos y semisólidos, y por 100 ml de producto y por porción, para alimentos líquidos.

- b) Frontal de advertencia:** comprende tres sellos situados en la cara principal de exhibición que muestran cuando un producto envasado presenta un contenido alto de los siguientes tres nutrientes, que son de interés en salud pública según el Minsalud: azúcares añadidos, grasa saturada y sodio.

Las exigencias contenidas en la referida resolución tienen como propósito proporcionar al consumidor final información nutricional lo suficientemente clara y comprensible sobre el alimento o la bebida que va a consumir, así como prevenir prácticas que induzcan a engaño o a error de tal manera que el consumidor pueda efectuar una elección informada.

Por su parte, el artículo 2 de este acto administrativo define el campo de aplicación del reglamento técnico. Adicionalmente, enlista un conjunto de alimentos exentos de la aplicación de las condiciones y requisitos previstos para ambos tipos de etiquetado, tal y como se muestra a continuación:

Los alimentos exentos de la aplicación del **etiquetado nutricional** son:

- a) Fórmula infantil para niños entre 0 y 6 meses.
- b) Fórmula infantil para niños entre 6 y 12 meses.
- c) Fórmula infantil especial.
- d) Alimentos para Propósitos Médicos Especiales (APMES).
- e) Frutas, vegetales, granos, huevos, productos de la pesca, carnes y productos cárnicos comestibles que se presenten en su estado natural.
- f) Productos de un solo ingrediente y que no contengan aditivos adicionales.
- g) Alimentos con envase de materiales de origen natural.
- h) Infusiones de hierbas y frutas, té, té descafeinado, té instantáneo o soluble, o extracto de té; o extracto de té descafeinado y café descafeinado, café instantáneo o soluble, o extracto de café, o extracto de café descafeinados, que no contengan ingredientes añadidos.
- i) Alimentos a granel.
- j) Alimentos utilizados como materia prima para la industria y los ingredientes secundarios que no se venden directamente al consumidor.
- k) Especies o condimentos vegetales, a los que no se les haya adicionado sal/sodio o aditivos con sodio, grasas, y/o azúcares.

Los alimentos exentos de la aplicación del **etiquetado frontal de advertencia** son:



- a) Fórmula infantil para niños entre 0 y 6 meses.
- b) Fórmula infantil para niños entre 6 y 12 meses.
- c) Fórmula infantil especial.
- d) Alimentos para Propósitos Médicos Especiales (APMES).
- e) Frutas, vegetales, granos, huevos, productos de la pesca, carnes y productos cárnicos comestibles que se presenten en su estado natural.
- f) Productos de un solo ingrediente y que no contengan aditivos adicionales.
- g) Sal yodada y fluorizada, y sucedáneos de la sal.
- h) Alimentos con envase de materiales de origen natural.
- i) Infusiones de hierbas y frutas, té, té descafeinado, té instantáneo o soluble, o extracto de té; o extracto de té descafeinado, café descafeinado, café instantáneo o soluble, o extracto de café, o extracto de café descafeinados, que no contengan ingredientes añadidos.
- j) Alimentos a granel.
- k) Alimentos utilizados como materia prima para la industria y que no se venden directamente al consumidor.
- l) Alimentos envasados a los que no se les haya adicionado sal/sodio, grasas y/o azúcares.
- m) Bebidas hidratantes- energéticas para deportistas.

El parágrafo 3, establece que la carne cruda envasada a la que se le han agregado productos alimenticios, condimentos o aditivos que contengan sal o sodio, únicamente deben declarar el contenido de sodio si este supera el límite establecido en el artículo 32, el cual se describirá más adelante.

El parágrafo 4 dispone que, en el caso de los alimentos excluidos, cuando el fabricante considere pertinente realizar declaraciones de nutrientes, de propiedades nutricionales y/o de salud lo puede hacer, siempre y cuando se de cumplimiento a lo establecido en el reglamento técnico.

Frente a las definiciones necesarias para la aplicación del reglamento técnico, el artículo 3 de este acto administrativo expone varias definiciones, dentro de las que se encuentran las siguientes relacionadas con el azúcar:

- **Azúcares totales:** carbohidratos tipo monosacáridos y disacáridos presentes de forma natural en los alimentos y/o añadidos a los mismos.
- **Azúcares añadidos:** son los azúcares adicionados o agregados, incluyendo a los azúcares que se adicionan durante el procesamiento de alimentos o se empaquetan como tales, e incluyen azúcares como monosacáridos y disacáridos, aquellos contenidos en jarabes y los naturalmente presentes en la miel y en los concentrados de jugos de frutas y vegetales. Estos no incluyen los azúcares intrínsecos que se encuentren en la leche, frutas y los vegetales y los carbohidratos no glucémicos.

- **Jarabes:** líquidos viscosos constituidos por solución de azúcares en agua o en zumos de frutas o bien por mezcla de estos, con o sin agentes aromáticos y aditivos autorizados.

El capítulo IV de esta resolución titulado “Declaración de propiedades nutricionales”, establece, a través de su artículo 16, los requisitos generales que deben cumplir los alimentos que hagan uso de declaraciones de propiedades nutricionales<sup>3</sup>. Dentro de estos se encuentran los siguientes:

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

*16.1.4 Cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, las declaraciones de propiedad nutricionales diferentes a las establecidas en el numeral 16.1.3, solo podrán hacerse en la cara en la cual se presente la tabla de información nutricional.”<sup>4</sup>*

Por su parte, el artículo 25 del capítulo V: “Declaraciones de propiedades de salud” de este acto administrativo, contiene las prohibiciones en declaraciones en salud<sup>5</sup>. Particularmente, el numeral 25.4 dispone que: “Cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, no podrá realizar declaraciones de propiedades de salud con respecto al nutriente catalogado en “Alto en”, para cualquiera de los siguientes nutrientes: sodio, grasas saturadas y/o azúcares añadidos.”

El numeral 25.5 establece que: “Cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, las declaraciones de propiedad de salud diferentes a las establecidas en el numeral 25.4, solo podrán hacerse en la cara en la cual se presente la tabla de información nutricional”

<sup>3</sup> Cfr. Artículo 3 de la Resolución 810 de 2021. Corresponde a declarar “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.

*No constituirán declaración de propiedades nutricionales: la mención de sustancias en la lista de ingredientes, ni el nombre o marca del alimento envasado o la mención de nutrientes como parte obligatoria del etiquetado nutricional o la declaración cuantitativa o cualitativa de algunos nutrientes o ingredientes en el rótulo o etiqueta”.*

<sup>4</sup> Cfr. Artículo 16 de la Resolución 810 de 2021.

<sup>5</sup> Cfr. Artículo 3 de la Resolución 810 de 2021. Corresponde a “cualquier representación que declare, sugiera o implique que existe una relación entre un alimento o un constituyente/componente de dicho alimento, y la salud.”

Frente al etiquetado frontal de advertencia, el artículo 32 de la citada resolución dispone que, si a un alimento envasado se le adiciona sal/sodio, azúcares o grasas, y su contenido supera el valor establecido en la tabla 17 de este artículo, deberá rotular la o las características nutricionales relativas al nutriente adicionado.

A continuación, se presenta la citada tabla 17 del artículo 32 que contiene los límites de contenidos de nutrientes para el establecimiento del sello frontal de advertencia:

**Tabla No. 1 - Límites de contenidos de nutrientes para establecimiento del sello frontal de advertencia**

Nutriente	Sólidos (100 g)	Líquidos (100 ml)
<b>Sodio (mg)</b>	$\geq 400$	$\geq 150$
<b>Azúcares añadidos (g)</b>	$\geq 10$	$\geq 5.0$
<b>Grasas saturadas (g)</b>	$\geq 4.0$	$\geq 3.5$

Fuente: Artículo 32 de la Resolución 810 de 2021

El numeral 32.1 del citado artículo titulado “*forma del sello frontal de advertencia*” establece la forma de los sellos de advertencia la cual consiste en etiquetas de símbolo **circular**, de fondo color negro y borde blanco, y en su interior el texto “ALTO EN”, seguido de: “GRASAS SATURADAS”, “SAL/SODIO”, “AZÚCARES AÑADIDOS” de manera individual, tal y como se muestra en la **figura 1**:

**Figura No. 1- Forma del sello frontal de advertencia**



Fuente: Numeral 32.1 del artículo 32 de la resolución 810 del 2021.

Los numerales 32.2 y 32.3 establecen las dimensiones, ubicación y proporción del sello de advertencia respectivamente.

El capítulo IX de este acto administrativo contiene las disposiciones finales dentro de las que se encuentran las relacionadas con la autorización para el agotamiento de existencias de etiquetas y uso de adhesivos. En tal sentido, el artículo 37 establece que el agotamiento de etiquetas y uso de adhesivos deben ser autorizados por el INVIMA, de conformidad con el procedimiento que para el efecto esta entidad señale.



Finalmente, de conformidad con el artículo 40 de esta resolución, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 10 de la Decisión Andina 827 de 2018<sup>6</sup>, las disposiciones establecidas en el reglamento técnico entrarán a regir a los 18 meses siguientes a la fecha de su publicación en el diario oficial. Así las cosas, durante el periodo referido, los productores, importadores y comercializadores de los alimentos envasados para consumo humano y los demás sectores obligados al cumplimiento del reglamento técnico, deben adaptar sus procesos y/o productos a las condiciones establecidas en este acto administrativo.

### 2.3 Ley 2120 del 30 de julio de 2021<sup>7</sup>

Esta ley tiene por objeto adoptar medidas efectivas para promover entornos alimentarios saludables, garantizando el derecho fundamental a la salud, especialmente de las niñas, niños y adolescentes, con el fin de prevenir la aparición de Enfermedades No Transmisibles, mediante el acceso a información clara, veraz, oportuna, visible, idónea y suficiente, sobre componentes de los alimentos a efectos de fomentar hábitos alimentarios saludables.

Su artículo 5 titulado “**Etiquetado Frontal de Advertencia**” señala que todos los productos comestibles o bebibles clasificados de acuerdo al nivel de procesamiento con cantidad excesiva de nutrientes críticos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social: “*deberán implementar un etiquetado frontal donde se incorpore un sello de advertencia, que deberá ser de alto impacto preventivo, claro, visible, legible, de fácil identificación y comprensión para los consumidores, con mensajes inequívocos que adviertan al consumidor de los contenidos excesivos de nutrientes críticos*”<sup>8</sup>.

Adicionalmente, el citado artículo señala lo siguiente:

- El Gobierno Nacional, en cabeza del Minsalud, 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)***” (Destacado y subrayado fuera de texto)

<sup>6</sup> “**Entrada en vigencia:** El plazo entre la publicación del reglamento técnico y su entrada en vigencia no será inferior a seis (6) meses, salvo cuando no sea factible cumplir los objetivos legítimos perseguidos. Esta disposición se debe indicar en el instrumento legal con el que se apruebe el reglamento técnico, de acuerdo con la normativa interna de cada País Miembro”.

<sup>7</sup> “Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones”.

<sup>8</sup> Cfr. Artículo 5 de la Ley 2120 de 2021

- 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 Minsalud, “*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)*”. (Destacado y subrayado fuera de texto)

Vale la pena destacar que los párrafos 2 y 3 del citado artículo disponen que:

- (i) El Gobierno Nacional, en cabeza del Minsalud, reglamentará los criterios aplicables sobre declaraciones nutricionales o declaraciones de salud en la etiqueta de los productos que deban adoptar los sellos de advertencia de que trata el presente artículo. De acuerdo con lo anterior, para esta reglamentación se deberá considerar un criterio específico para empaques de productos comestibles que se comercialicen en presentación individual.
- (ii) Los productos comestibles o bebibles típicos y/o artesanales y mínimamente procesados de acuerdo con la clasificación dada por el nivel de procesamiento, serán exceptuados de la aplicación del etiquetado frontal de advertencia, teniendo en cuenta la reglamentación expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

#### **2.4 Contrato de consultoría No. 113 del 2022 suscrito entre el Minsalud y la Universidad de Antioquia**

De acuerdo con lo descrito por el Minsalud en la parte considerativa del Proyecto, esta entidad suscribió el contrato de consultoría No. 113 de 2022 con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 2120 del 2021.

El objeto de la contratación fue: “*Recopilar y analizar la mayor evidencia científica libre de conflicto de interés sobre las características de forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, colores, tamaño y ubicación del etiquetado frontal de advertencia para productos alimenticios, con el fin de establecer recomendaciones generales de política pública que contribuyan a orientar la implementación de la Ley 2120 de 2021 en Colombia*”<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. Numeral 1 del documento aportado al expediente 22-367783 titulado: “*Documento técnico de los resultados de la revisión sistemática de la literatura libre de conflicto de interés sobre la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, colores, tamaño, ubicación en los empaques de los productos que deban contenerlo, entre otros, para etiquetado frontal*”. Pág., 6.

La metodología aplicada por la Universidad de Antioquia consistió en una revisión de literatura sistemática a través del método “PRISMA<sup>10</sup> y Cochrane<sup>11</sup>” de estudios experimentales aleatorizados sin conflictos de interés, información de agencias internacionales (OPS/OMS) y de Ministerios de Salud sobre las características a través de los siguientes pasos<sup>12</sup>:

1. Definición de la pregunta de investigación para la revisión sistemática.
2. Definición de criterios de inclusión y exclusión de estudios y proceso de recolección de datos.
3. Selección de bases de datos y demás fuentes de información a utilizar para la búsqueda.
4. Definición de palabras claves.
5. Proceso de selección de estudios,
6. Proceso de extracción de información.
7. Matriz de consolidación de la información.
8. Evaluación por pares expertos.
9. Elaboración del capítulo de recomendaciones de política.

Los resultados encontrados fueron los siguientes<sup>13</sup>:

- Los diversos etiquetados frontales de advertencia presentan mayor efecto en la captura de la atención, en la percepción de riesgo ante el consumo de nutrientes críticos relacionados con las enfermedades crónicas y en los cambios de intención de compra o consumo de productos insalubres con exceso de estos nutrientes, que en la condición de ausencia de etiquetado y/o otras alternativas de etiquetado frontal.
- Entre los etiquetados frontales de advertencia estudiados, la forma/figura **octagonal de color negro**, borde blanco, con los textos: “EXCESO EN” y

---

<sup>10</sup> La sigla corresponde al nombre en inglés: Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses y corresponde a un método publicado en 2009 para ayudar a los autores de revisiones sistemáticas a documentar de manera transparente el porqué de la revisión, qué hicieron los autores y qué encontraron.

<sup>11</sup> The Cochrane Library es una colección de bases de datos de alta calidad, sobre atención sanitaria basada en la evidencia. Proporciona acceso instantáneo a más de 4600 artículos de texto completo que revisan los efectos de las intervenciones en la atención sanitaria.

<sup>12</sup> Cfr. Numeral 4 del documento aportado al expediente 22-367783 titulado: “Documento técnico de los resultados de la revisión sistemática de la literatura libre de conflicto de interés sobre la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, colores, tamaño, ubicación en los empaques de los productos que deban contenerlo, entre otros, para etiquetado frontal”. Pág., 14.

<sup>13</sup> Cfr. Numeral 5 del documento aportado al expediente 22-367783 titulado: “Documento técnico de los resultados de la revisión sistemática de la literatura libre de conflicto de interés sobre la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, colores, tamaño, ubicación en los empaques de los productos que deban contenerlo, entre otros, para etiquetado frontal”. Pág., 24.

“Ministerio de Salud”, ubicados en el tercio superior de los productos alimenticios procesados y ultraprocesados es la que presenta mayor evidencia disponible.

Lo anterior le permitió concluir a la Universidad de Antioquia que:

- (i) Entre los etiquetados frontales de advertencia estudiados<sup>14</sup>, las características del etiquetado frontal de advertencia que permitirían generar un mayor impacto preventivo, de manera clara, visible, legible, de fácil identificación y comprensión ante el contenido excesivo de nutrientes críticos en los productos alimenticios procesados y ultraprocesados para Colombia, serían la figura y forma octagonal de color negro, borde blanco, ubicado en el tercio superior del panel principal de exhibición, incluyendo como contenido el texto de advertencia:
  - a) “EXCESO EN” nutrientes críticos como: sodio, azúcares libres, grasas totales, grasas saturadas y grasas trans.
  - b) Las leyendas precautorias: “Contiene edulcorantes, no recomendable en niños/as”, y el texto del ente regulador “Ministerio de Salud”
- (ii) Se debe seguir la recomendación dispuesta en el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021 con respecto a incorporar los nutrientes críticos, las leyendas precautorias y los valores máximos recomendados por la Organización Panamericana de la Salud (en adelante “OPS”) y por la Organización Mundial (en adelante “OMS”) para el etiquetado frontal de advertencia en productos procesados y ultraprocesados.

De conformidad con las conclusiones descritas, la Universidad de Antioquia lleva a cabo una propuesta de diseño del etiquetado frontal de advertencia para Colombia, según la mayor evidencia disponible sin conflicto de interés, tal y como se muestra a continuación:

---

<sup>14</sup> Cfr. Anexo 4. Diseños de etiquetas frontales de advertencia de los estudios incluidos del documento aportado al expediente 22-367783 titulado: “Documento técnico de los resultados de la revisión sistemática de la literatura libre de conflicto de interés sobre la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, colores, tamaño, ubicación en los empaques de los productos que deban contenerlo, entre otros, para etiquetado frontal”. Pág., 61.

**Figura No. 2 - Propuesta de diseño de etiquetado frontal de advertencia para Colombia según la mayor evidencia disponible sin conflicto de interés de la Universidad de Antioquia**



**Fuente:** Numeral 7 del Producto 2 del contrato 113 de 2022 entregado por la Universidad de Antioquia al Minsalud y aportado al expediente 22- 367783.

### 3. RAZONES PRESENTADAS POR EL REGULADOR PARA LA EXPEDICIÓN DEL PROYECTO

De acuerdo con lo manifestado por el Minsalud, el Proyecto da cumplimiento a lo establecido en el artículo 5 de la ley 2120 de 2021 que el Congreso de la República promulgó el 30 de julio de 2021. En este sentido, la tabla No. 2 relaciona el respectivo mandato legal de la Ley 2120 de 2020 con el correspondiente artículo de la Resolución 810 de 2021 que debe ser objeto de modificación en cumplimiento de dichos preceptos legales.

**Tabla No. 2 – Artículos de la Resolución 810 de 2021 objeto de modificación de conformidad con lo contenido en la Ley 2120 de 2021**

Disposición de la Ley 2120 de 2021	Disposiciones de la Resolución 810 de 2021 objeto de modificación
<p>El inciso segundo del artículo 5 establece que: "(...) El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará los parámetros técnicos de este etiquetado (...) 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 OMS".</p>	<p>Artículos 32 y 37</p>



Disposición de la Ley 2120 de 2021	Disposiciones de la Resolución 810 de 2021 objeto de modificación
El párrafo 3 del artículo 5 establece que se debe exceptuar del etiquetado frontal de advertencia a “los productos comestibles o bebibles típicos y/o artesanales y mínimamente procesados de acuerdo con la clasificación dada por el nivel de procesamiento”.	Párrafo 1 y 2 del artículo 2
El párrafo 2 del artículo 5 establece que se deben reglamentar los criterios aplicables sobre declaraciones nutricionales o declaraciones de salud en la etiqueta de los productos que deban adoptar los sellos de advertencia.	Numerales 16.1.3, 16.1.4, 25.4 y 25.5 de los artículos 16 y 25 respectivamente

**Fuente:** Superintendencia de Industria y Comercio con base en los considerandos del Proyecto

Por otra parte, el Minsalud en la parte considerativa del Proyecto manifestó que:

1. Según el estudio técnico elaborado por el Minsalud en el año 2022, en cuanto a los valores máximos o perfiles de nutrientes para el etiquetado frontal de advertencia, se encontró que el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS, cumple con los requisitos de la Ley 2120 de 2021, en lo que se refiere al nivel de procesamiento y a la evidencia encontrada en la literatura.

En tal sentido, este estudio sugiere modificar la tabla 17 del artículo 32 de la Resolución 810 de 2021, así como adicionar al artículo 3, las definiciones de: ingrediente culinario, alimento sin procesar, producto alimenticio procesado, alimento mínimamente procesado y producto alimenticio ultraprocesado.

2. De acuerdo con el “Análisis de Impacto Normativo Expost”<sup>15</sup> para etiquetado frontal de advertencia, los resultados sugieren que deben modificarse los artículos 2, 3 y 32; y los numerales 16.1.3, 16.1.4, 25.4 y 25.5 de la Resolución 810 de 2021, con base en la nueva evidencia científica libre de conflicto de interés, con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 5 de la Ley 2120 de 2021.

En mérito de lo expuesto, el Minsalud considera necesario modificar el artículo 40 de la Resolución 810 de 2021 correspondiente a “Vigencia y derogatorias” con el fin de fijar un periodo para que los productores, importadores, comercializadores de los alimentos envasados para consumo humano, y los demás sectores obligados a cumplir los cambios realizados al reglamento técnico de los tipos de etiquetado, adapten sus procesos y/o productos a las condiciones modificadas.

<sup>15</sup> Documento aportado al expediente 22-367783 y titulado “Análisis de Impacto Normativo Ex post sobre etiquetado frontal de advertencia en alimentos envasados.”

#### 4. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A continuación, esta Superintendencia describirá los cambios incorporados a la Resolución 810 de 2021 a través del Proyecto. Concretamente se llevan a cabo modificaciones en relación con los artículos 2, 3, 16, 25, 32, 37 y 40 de esta Resolución y se incluyen otras disposiciones no contenidas en dicho acto administrativo.

Con respecto a los párrafos 1 y 2 del artículo 1 que enlista los alimentos exceptuados del etiquetado nutricional y frontal de advertencia, el Proyecto elimina unos alimentos y agrega otros tal y como se describe a continuación:

El párrafo 1 del artículo 1 del Proyecto adiciona al grupo de alimentos que se exceptúan de la aplicación del **etiquetado nutricional**, los siguientes alimentos:

1. Café molido al literal h) de la Resolución 810 de 2021: “h) Infusiones de hierbas y frutas, té, té descafeinado, té instantáneo o soluble, o extracto de té; o extracto de té descafeinados y café descafeinado, café instantáneo o soluble, o extracto de café; o extracto de café descafeinados, que no contengan ingredientes añadidos.
2. Alimentos mínimamente procesados<sup>16</sup> en el literal “l” de dicho párrafo del Proyecto.
3. Ingredientes culinarios en el literal “m” de dicho párrafo del Proyecto.
4. Alimentos y bebidas típicos y/o artesanales en el literal “n” de dicho párrafo del Proyecto.

Por su parte, el párrafo 2 del artículo 1 del Proyecto elimina del grupo de alimentos que se exceptúan de la aplicación del **etiquetado frontal de advertencia**, los siguientes alimentos:

1. Frutas, vegetales, granos, huevos, productos de la pesca, carnes y productos cárnicos comestibles que se presenten en su estado natural, es decir, el literal “e” de la Resolución 810 de 2021.

---

<sup>16</sup> Cfr. Artículo 2 del Proyecto aportado al expediente 22-367783: “**Alimentos mínimamente procesados:** alimentos sin procesar que han sido sometidos a limpieza, remoción de partes no comestibles o no deseadas, secado, molienda, fraccionamiento, tostado, escaldado, pasteurización, enfriamiento, congelación, envasado al vacío o fermentación no alcohólica.

*Los alimentos mínimamente procesados también incluyen combinaciones de dos o más alimentos, sin procesar o mínimamente procesados, y que pueden ser adicionados con vitaminas y minerales para restablecer el contenido original de micronutrientes o para fines de salud pública.*

*Estos alimentos no pueden ser adicionados con sal/sodio, grasas y/o azúcares o aditivos que los contengan, incluyen, pero no se limitan a: frutas frescas partidas, secas, refrigeradas o congeladas; verduras, granos y leguminosas, secas, refrigeradas o congeladas; nueces; productos cárnicos comestibles, refrigerados o congelados, productos de la pesca, refrigerados o congelados; huevos y leche.” Pág., 4.*

Adicionalmente, el mencionado párrafo adiciona al grupo de alimentos que se exceptúan de la aplicación del **etiquetado frontal de advertencia**, los siguientes alimentos:

1. Alimentos sin procesar en el literal “m” de dicho párrafo del Proyecto.
2. Alimentos mínimamente procesados en el literal “n” de dicho párrafo del Proyecto.
3. Ingredientes culinarios en el literal “o” de dicho párrafo del Proyecto.
4. Alimentos y bebidas típicos y/o artesanales en el literal “p” de dicho párrafo del Proyecto.

En cuanto a las definiciones necesarias para la aplicación del reglamento técnico de etiquetado de alimentos y bebidas envasados o empacados para consumo humano, el artículo 2 del Proyecto adapta las definiciones de ácidos grasos esenciales, describiendo en la definición las siglas EPA y DHA, las cuales corresponden a ácido eicosapentaenoico y ácido docosahexanoico, respectivamente.

En cuanto a las definiciones nuevas, el artículo 2 del Proyecto agrega las siguientes definiciones:

1. Alimentos mínimamente procesados.
2. Alimentos y bebidas típicos y/o artesanales<sup>17</sup>.
3. Edulcorantes, definiendo que son cualquier sustancia diferente a los azúcares añadidos y/o libres que confiera un sabor dulce.
4. Ingredientes culinarios definiéndolos como: sustancias extraídas directamente de alimentos sin procesar o mínimamente procesados o, que por lo general se utilizan como ingredientes de preparaciones culinarias. El proceso de extracción incluye, pero no se limita a: prensado, molienda, trituración, pulverización, secado; y se usan para sazonar y cocinar alimentos sin procesar o mínimamente procesados y preparar alimentos listos para el consumo. No contienen aditivos y/o ingredientes adicionales.
5. Productos alimenticios procesados que son los productos alimenticios elaborados con procesos tecnológicos, sometidos a procesos de transformación se les puede añadir dos o más ingredientes como sal, azúcar, grasas u otros. Tienen de dos o más ingredientes y/o aditivos y más del 50% de los ingredientes son alimentos sin procesar o mínimamente procesados.
6. Productos alimenticios ultraprocesados que corresponden a los productos alimenticios elaborados con procesos tecnológicos, sometidos a procesos de transformación a los cuales se les añade: sal, azúcar, grasas u otros

---

<sup>17</sup> Cfr. Artículo 2 del Proyecto aportado al expediente 22-367783: son “alimentos envasados que cumplan con los siguientes requisitos: (i) elaborado a partir de prácticas tradicionales no industrializadas, (ii) que correspondan a la tradición cultural de una región y (iii) que se expendan o consuman en el punto de producción y/o comercialización dando cumplimiento a las condiciones sanitarias establecidas en la resolución 2674 de 2013 o las que la modifiquen o sustituyan”. Pág., 5.

ingredientes. Tienen más de 5 ingredientes y/o aditivos y menos del 50% de los ingredientes son alimentos sin procesar o mínimamente procesados. Dentro de sus ingredientes se incluyen, pero no se limitan a: caseína, suero de leche, hidrolizado de proteína, proteínas aisladas de soja, aceites hidrogenados, parcialmente hidrogenados o interesterificados, almidones modificados.

Ahora bien, el artículo 3 del Proyecto modifica el artículo 16 de la Resolución 810 de 2021 de la siguiente manera: **(i)** En relación con el numeral 16.1.3, que establece que cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, no podrá realizar declaraciones de propiedad nutricionales, se elimina el siguiente texto: *“relacionadas con el contenido de estos nutrientes, de comparación y de no adición, relacionadas con el contenido de los nutrientes a los que se refiere el sello o sellas frontales de advertencia. Por ejemplo: que sea Alto en azúcares añadidos y que lleve una declaración de reducida en azúcares”*; **(ii)** En relación con el numeral 16.1.4 elimina el siguiente texto: *“cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, las declaraciones de propiedad nutricio na les diferentes a las establecidas en el numeral 16.1.3, solo podrán hacerse en la cara en la cual se presente la tabla de información nutricional”*.

Por su parte, el artículo 4 del Proyecto modifica el artículo 25 de la citada resolución de la siguiente manera: **(i)** respecto del numeral 25.4, el cual establece que “Cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, no podrá realizar declaraciones de propiedades de salud”, elimina el siguiente texto *“con respecto al nutriente catalogado en “Alto en”, para cualquiera de los siguientes nutrientes: sodio, grasas saturadas y/o azúcares añadidos”*; **(ii)** respecto del numeral 25.5 de la mencionada resolución elimina el siguiente texto: *“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”* y; **(iii)** agrega al numeral 25.6 de esta resolución el texto “de enfermedad causados por los factores metabólicos atribuibles a las Enfermedades No Transmisibles - ENT.”

El artículo 5 del Proyecto modifica el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021. Específicamente modifica la tabla 17 en la que se relacionan los límites de contenidos de nutrientes para establecimiento de sello de advertencia, la cual fue descrita en el numeral 2.2 del presente concepto.

A continuación y con el fin de efectuar la comparación respectiva entre dicha tabla y la incluida en el artículo 5 del Proyecto, esta Superintendencia relaciona ambas tablas en la figura 3 para mostrar, de manera específica, que no solo fueron modificados los límites de contenidos de nutrientes para establecimiento de sello de advertencia por parte del Proyecto sino que también: **(i)** se agregan los alimentos semisólidos; y **(ii)** se agregaron los siguientes dos nutrientes: Grasas trans y Edulcorantes.

**Figura No. 3 – Comparativo entre los límites de contenidos de nutrientes para establecimiento de sello de advertencia en el Proyecto y en la Resolución 810 de 2021.**

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

Nutriente	Sólidos (100 g)	Líquidos (100 ml)
<b>Sodio (mg)</b>	$\geq 400$	$\geq 150$
<b>Azúcares añadidos (g)</b>	$\geq 10$	$\geq 5.0$
<b>Grasas saturadas (g)</b>	$\geq 4.0$	$\geq 3.5$

Fuente: Artículo 32 de la Resolución 810 de 2021

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

Nutriente	Sólidos (100 g) - semisólidos	Líquidos (100 ml)
<b>Sodio</b>	$\geq 1\text{mg/kcal y/o } \geq 300\text{ mg/100g}$	$\geq 1\text{mg/kcal y/o}$ Bebidas alcohólicas sin aporte energético: $\geq 40\text{ mg de sodio cada } 100\text{ ml}$
<b>Azúcares</b>	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de azúcares libres	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de azúcares libres
<b>Grasas saturadas</b>	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de grasas saturadas	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de grasas saturadas
<b>Grasas trans</b>	$\geq 1\%$ del total de energía proveniente de grasas trans	$\geq 1\%$ del total de energía proveniente de grasas trans
<b>Edulcorantes</b>	Cualquier cantidad de edulcorantes	Cualquier cantidad de edulcorantes

Fuente: Artículo 5 del Proyecto

**Fuente:** Superintendencia de Industria y Comercio con base en el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 y el artículo 5 del Proyecto.

De conformidad con la modificación efectuada a los límites antes descritos, el Proyecto modifica los literales b, c, y d; y agrega el literal “e” al artículo 32 de la Resolución 810 del 2021. Esta Superintendencia observó que el cambio principal obedece a la sustitución de “alimentos envasados o empacados” por “producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado”. Los citados numerales quedan así de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del proyecto:



*“b) Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado **sal/sodio**; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente o aditivo cualquier sal o aditivo que contenga sodio o cualquier ingrediente que contenga sales de sodio agregadas.*

*c) Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado **azúcares**; aquellos que cumplan con la definición de azúcares libres, definidos en la Resolución 3803 de 2016, o en la que la modifique o sustituya.*

*d) Se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado **grasas**; aquellos a los que durante el proceso de elaboración se haya utilizado como ingrediente grasas vegetales o animales, aceites vegetales parcialmente hidrogenados (manteca vegetal, crema vegetal o margarina) e ingredientes que los contengan agregados.”<sup>18</sup> (Destacado y subrayado fuera de texto)*

Por su parte, el literal “e” que agrega el Proyecto al artículo 32 de la Resolución 810 de 2021, establece que se entenderá por producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado que se les haya adicionado **edulcorantes**, aquellos en los que, durante el proceso de elaboración, se haya utilizado como ingrediente y/o aditivo, edulcorantes o ingredientes que los contengan agregados.

Adicional a lo anterior, el Proyecto incorpora un párrafo al mencionado artículo 32 de este acto administrativo. El párrafo establece el procedimiento para calcular los porcentajes establecidos en la tabla 17 que contiene los límites de contenidos de nutrientes para el establecimiento de sello frontal de advertencia. Particularmente frente a las siguientes sustancias: sodio, azúcares, grasas saturadas y grasas trans.

Frente a la forma del sello frontal de advertencia, el Proyecto modifica la forma de destacar las características nutricionales de un producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado al que se le haya adicionado sal/sodio, azúcares, grasas o edulcorantes. La figura 4 muestra el comparativo entre la forma del sello frontal de advertencia vigente a través del numeral 32.1 de la Resolución 810 de 2021 y la nueva propuesta de sello frontal de advertencia incluida en el numeral 32.1 del Proyecto.

---

<sup>18</sup> Cfr. Artículo 5 del Proyecto aportado al expediente 22-367783. Pág. 11.

**Figura No. 4 – Comparativo entre la forma del sello frontal de advertencia establecido en la Resolución 810 de 2021 y la propuesta a través del artículo 5 del Proyecto**

**Figura 6 - Forma del sello frontal de advertencia**



**Fuente:** Numeral 32.1 del artículo 32 de la resolución 810 del 2021.

**Figura 6 - Forma del sello frontal de advertencia**



**Fuente:** Numeral 32.1 del artículo 5 del Proyecto.

**Fuente:** Superintendencia de Industria y Comercio con base en el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 y el artículo 5 del Proyecto.

Es preciso señalar que el Proyecto agrega al párrafo del numeral 32.1 de la Resolución 810 de 2021, el cual establece que no está permitido utilizar otro formato de etiquetado frontal, ni tipo de forma de sello de advertencia, ni cambiar el texto, tipo de letra, diagrama o dibujo; lo siguiente:

*“(…) en ningún producto, independiente si lleva o no, etiquetado frontal de advertencia. De igual forma no se puede utilizar la forma del etiquetado frontal de advertencia para incluir sellos con un texto diferente que haga alusión a otros nutrientes o cualquier componente de los productos envasados diferente a los que son objeto de esta regulación (sal/sodio, azúcares, grasas, edulcorantes)”<sup>19</sup>*

Adicionalmente, el artículo 5 del Proyecto modifica las dimensiones, ubicaciones y proporciones del sello frontal de advertencia, establecidos en la tabla 18 del artículo 32 de la Resolución 810 de 2021. El comparativo contenido en la **figura 5**, muestra, entre otros cambios y adiciones, que frente a las dimensiones del sello: **(i)** El Proyecto agrega la posibilidad de incluir un código QR o una página de internet en donde se pueda consultar el sello de advertencia si el alimento o bebida no cuenta con el rótulo en el envase secundario y el área principal de su etiqueta es menor a 30 centímetros cuadrados; y **(ii)** El Proyecto agrega más áreas posibles de la cara principal de las etiquetas medidas en centímetros cuadrados, entre 100 centímetros cuadrados y 300 centímetros cuadrados.

El Proyecto adiciona el literal b al numeral 32.2 estableciendo que para los productos que deban llevar dos o más sellos, se deberá determinar el área de la cara principal disponible para los sellos (ADS), así:

- (i)** Para superficies con área de la cara principal de los envases mayor o igual a 20 cm<sup>2</sup> y menor o igual a 300 cm<sup>2</sup>, el ADS debe considerarse el 65% del resultado obtenido de las especificaciones de "cálculo del área de la cara principal de los envases".
- (ii)** Para superficies con área de la cara principal de los envases mayores a 300 cm<sup>2</sup>, según la tabla 18 le corresponde un único tamaño de sello octogonal de 3,9 cm x 3,9 cm.

Con respecto a las disposiciones finales, el artículo 6 del Proyecto adiciona dos párrafos al artículo 37 denominado “*Autorización para el agotamiento de existencias de etiquetas y uso de adhesivos*”: El párrafo 5 establece que para aquellos productos que se comercializaron con el sello circular o cumpliendo con los requisitos de la Resolución 810 de 2021, antes de la entrada en vigencia de este acto administrativo: “*pueden agotar etiquetas sin autorización del INVIMA, hasta por un periodo de 12 meses*”<sup>20</sup> contados a partir de la fecha de publicación del Proyecto. Así mismo, dispone que pasado este plazo deberán contar con autorización del INVIMA para el respectivo agotamiento.

<sup>19</sup> Cfr. Artículo 5 del Proyecto aportado al expediente 22-367783. Pág. 13.

<sup>20</sup> Cfr. Artículo 6 del Proyecto aportado al expediente 22-367783. Pág. 17.

**Figura No. 5 – Comparativo entre las dimensiones del sello frontal de advertencia establecido en la Resolución 810 de 2021 y lo propuesto a través del artículo 5 del Proyecto**

**Tabla 18 - Dimensiones del sello de advertencia**

Área de la cara principal de la etiqueta (cm <sup>2</sup> )	Dimensiones de símbolo (diámetro)
< 30	Rotula en el envase secundario
> 30 V <60	1.6 cm
>= 60 V <100	2.1 cm
>= 100 V <200	2.7 cm
>=200 y <300	3.3 cm
>=300	3.8 cm

**Fuente:** Numeral 32.2 del artículo 32 de la resolución 810 del 2021.

**Tabla 18 - Dimensiones del sello de advertencia**

Área de la cara principal de la etiqueta (cm <sup>2</sup> )	Sello ancho y alto (en cm)
< 30cm <sup>2</sup>	Rotula en envase secundario y si no cuenta con él, se debe incluir un código QR o una página de internet donde se pueda consultar.
>= 30cm <sup>2</sup> a < 35cm <sup>2</sup>	1.7 x 1.7 cm
>= 35cm <sup>2</sup> a < 40cm <sup>2</sup>	1.8 x 1.8 cm
>= 40cm <sup>2</sup> a < 50cm <sup>2</sup>	2.0 x 2.0 cm
>= 50cm <sup>2</sup> a < 60cm <sup>2</sup>	2.2 x 2.2 cm
>= 60cm <sup>2</sup> a < 80cm <sup>2</sup>	2.5 x 2.5 cm
>= 80cm <sup>2</sup> a < 100cm <sup>2</sup>	2.8 x 2.8 cm
>= 100cm <sup>2</sup> a < 125cm <sup>2</sup>	3.1 x 3.1 cm
>= 125cm <sup>2</sup> a < 150cm <sup>2</sup>	3.4 x 3.4 cm
>= 150cm <sup>2</sup> a < 200cm <sup>2</sup>	3.9 x 3.9 cm
>= 200cm <sup>2</sup> a < 250cm <sup>2</sup>	4.4 x 4.4 cm
>= 250cm <sup>2</sup> a <= 300cm <sup>2</sup>	4.8 x 4.8 cm
> 300 cm <sup>2</sup>	5% del tamaño de la cara principal

**Fuente:** Numeral 32.2 del artículo 5 del Proyecto.

**Fuente:** Superintendencia de Industria y Comercio con base en el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021 y el artículo 5 del Proyecto.

Por su parte, el parágrafo 6 establece que para el caso de aquellos productos que ya cuenten con las disposiciones establecidas en la Resolución 810 del 2021 y que de acuerdo a las actuales condiciones deban implementar el etiquetado frontal de

advertencia, pueden hacer uso de adhesivos de acuerdo con las características descritas en el proyecto. Adicional a lo anterior, estos agentes podrán hacer uso de la opción de agotamiento de etiquetas.

Finalmente, el artículo 7 del Proyecto modifica el artículo 40 de la Resolución de 2021 el cual establece las vigencias y derogatorias del reglamento técnico del etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para consumo humano.

Ahora bien, en relación con los términos de transición previstos por el regulador para que los agentes económicos adecúen sus procesos productivos a las nuevas exigencias regulatorias, el artículo 40 de la Resolución 810 de 2021 establecía que las disposiciones contenidas en el reglamento técnico entrarían a regir a los **dieciocho (18) meses** siguientes a la fecha de su publicación en el Diario Oficial. No obstante, el artículo 7 de la iniciativa regulatoria objeto de estudio introduce un término de **seis (6) meses** contados a partir de la publicación del acto definitivo en el Diario oficial.

Bajo este entendido, la tabla No. 3 presenta el comparativo de los términos de transición contemplados por el regulador para que los agentes económicos adecúen sus procesos productivos a las nuevas exigencias regulatorias previstos en la Resolución 810 de 2021 y el proyecto, respectivamente.

**Tabla No. 3 – Comparativo entre los términos establecidos en los párrafos del artículo 40 de la Resolución 810 de 2021 y los incorporados por el Proyecto**

Parágrafo	Artículo 40 de la resolución 810 de 2021	Artículo 7 del Proyecto
1	Hasta por un plazo máximo de <b>dieciocho (18) meses</b> , contados a partir de la fecha de publicación de esta resolución en el Diario Oficial, seguirán acatando lo establecido en la Resolución 333 de 2011 y los artículos 5.2 y 6 de la Resolución 2508 de 2012.	Hasta por un plazo máximo de <b>seis (6) meses</b> contados a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial del acto final, seguirán acatando lo establecido en la Resolución 333 de 2011 y los artículos 5.2 y 6 de la Resolución 2508 de 2012.
2	Los alimentos envasados y empacados que pasados los <b>dieciocho (18) meses</b> de entrada en vigencia de la presente norma y que a esa fecha no cumplan con el etiquetado nutricional y etiquetado frontal de advertencia aquí establecido, independiente de la fecha de fabricación, y en el caso de no agotarse durante este término los productos, deberán ser	Los alimentos envasados y empacados que pasados los <b>doce (12) meses</b> después entrada en vigencia del Proyecto no cumplan con el etiquetado nutricional y etiquetado frontal de advertencia aquí establecido, independiente de la fecha de fabricación, y en el caso de no agotarse durante este término los productos, deberán ser retirados por



Parágrafo	Artículo 40 de la resolución 810 de 2021	Artículo 7 del Proyecto
	retirados por parte del fabricante, comercializador o importador.	parte del fabricante, comercializador o importador.
3	<p>En el caso de los fabricantes que deseen ajustar la información nutricional en las etiquetas antes del tiempo de transitoriedad <b>(18 meses)</b>, lo pueden hacer.</p> <p>Sin embargo deben dar total cumplimiento a lo exigido en este acto administrativo.</p>	<p>Si los fabricantes tienen la voluntad de ajustar la información nutricional en las etiquetas antes del tiempo de transitoriedad <b>(6 meses)</b>, lo pueden hacer.</p> <p>Sin embargo, deben dar total cumplimiento a lo exigido en este acto administrativo.</p>
4	<p>Para el caso de los envases retornables se dará un tiempo adicional de 5 años contados a partir de los dieciocho (18) meses siguientes a la fecha de publicación, para ajustarse a las disposiciones de este acto administrativo.</p> <p>Sin embargo, a partir de los dieciocho (18) meses de entrada en vigencia de la presente norma, como medida transitoria el sello frontal de advertencia se deberá colocar en la tapa para los envases retorna bies que no puedan etiquetarse en la cara frontal, o con un sticker o en el envase secundario.</p>	<p>Para el caso de los envases retornables, se dará un tiempo adicional de 5 años contados a partir de la fecha de publicación del Proyecto para ajustarse a las disposiciones allí contenidas.</p> <p>Sin embargo, a partir de los seis (6) meses de entrada en vigencia del Proyecto, como medida transitoria, el sello frontal de advertencia se deberá ubicar en la tapa para los envases retornables que no puedan etiquetarse en la cara frontal, o con un sticker o en el envase secundario.</p>

**Fuente:** Superintendencia de Industria y Comercio con base en el artículo 40 de la Resolución 810 del 2021 y al artículo 7 del Proyecto.

## 5. ANÁLISIS DEL PROYECTO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LIBRE COMPETENCIA ECONÓMICA

En línea con los antecedentes y la descripción del Proyecto presentados anteriormente, la presente sección tiene por objeto llevar a cabo un análisis de las disposiciones o reglas que resultan preocupantes desde la óptica de la libre competencia económica. De este modo, abordará los siguientes temas: **(i)** el efecto de las modificaciones al sello frontal de advertencia sobre los agentes económicos, esto es, los cambios en los límites de nutrientes para el establecimiento del sello y en la forma, dimensión, ubicación y proporción del sello, **(ii)** el término previsto para dar cumplimiento a las exigencias contenidas en el Proyecto, **(iii)** los alimentos exceptuados del etiquetado nutricional y frontal de advertencia, y **(iv)** el rotulado o etiquetado frontal de advertencia de contenido de edulcorante.

### **5.1 Sobre el efecto de las modificaciones al sello frontal de advertencia sobre los agentes económicos (cambios en los límites de nutrientes para el establecimiento del sello y en la forma, dimensión, ubicación y proporción del sello)**

En primera instancia, esta Superintendencia entiende que la búsqueda de una mayor evidencia para seleccionar el mejor modelo de perfil de nutrientes que justifique el etiquetado frontal de advertencia para alimentos y bebidas envasados o empacados para consumo humano, corresponde al cumplimiento de un mandato legal. Lo anterior obedece a la necesidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021, en cuanto a reglamentar los parámetros técnicos de este etiquetado basándose en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de intereses.

No obstante, esta Autoridad de Competencia identifica que el Minsalud tuvo la oportunidad de dar cumplimiento a los mandatos legales de manera previa a la expedición de la Resolución 810 de 2021. Lo anterior, con el fin de evitar que las empresas dieran cumplimiento a unas disposiciones regulatorias, con la correlativa asunción de costos asociados al cumplimiento de las nuevas disposiciones en materia de etiquetado, que posteriormente serían objeto de modificación. En este sentido, resulta insuficiente que el párrafo 6 del artículo 6 del Proyecto contemple que las empresas pueden hacer uso de la opción de agotamiento de etiquetas. Lo anterior, máxime si aún no se conoce el procedimiento mediante el cual el INVIMA autorice el agotamiento de etiquetas y el uso de adhesivos<sup>21</sup>.

Frente a este particular, esta Autoridad llama la atención sobre lo contenido en la “Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)”<sup>22</sup> con respecto al análisis y evaluación de alternativas que debe hacer un regulador en el marco del Análisis de Impacto Normativo (en adelante “AIN”) que elabore sobre un proyecto de acto administrativo con fines regulatorios que pretenda expedir. Particularmente, se pone de presente que toda intervención regulatoria genera impactos sobre los diferentes agentes involucrados, de manera directa o indirecta y, por lo tanto, llevar a cabo un análisis y evaluación de alternativas de forma oportuna le *“ofrece al regulador la posibilidad de seleccionar la intervención que más beneficios genera a la sociedad en su conjunto, basándola en evidencia*

---

<sup>21</sup> Cfr. Artículo 6 del Proyecto aportado al expediente 22-367783: “Autorización para el agotamiento de existencias de etiquetas y uso de adhesivos. El agotamiento de etiquetas y uso de adhesivos deben ser autorizados por el INVIMA, de conformidad con el procedimiento que para el efecto esta entidad señale”. Pág., 17.

<sup>22</sup> Versión 2.0 de la guía diseñada por el Grupo de Modernización del Estado del Departamento Nacional de Planeación en el mes de marzo del año 2021 y disponible en el siguiente enlace: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia\\_Metodologica\\_AIN.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia_Metodologica_AIN.pdf)

*proveniente de información concreta, mejorando la política regulatoria y haciéndola más eficaz y eficiente”<sup>23</sup>.*

Ahora bien, en materia de libre competencia económica, los actos administrativos con fines regulatorios tienen efectos pro-competitivos cuando: **(i)** disminuyen las barreras de entrada al mercado a las empresas sin importar su tamaño; **(ii)** generan eficiencias operativas<sup>24</sup>; **(iii)** reducen los costos de transacción, por ejemplo, al asegurar la interoperabilidad de productos complementarios por un tiempo suficiente, entre otros escenarios<sup>25</sup>.

A juicio de esta Superintendencia, el Minsalud llevó a cabo un “Análisis de Impacto Normativo Ex post sobre etiquetado frontal de advertencia en alimentos envasados”<sup>26</sup> posterior a la recomendación recibida por parte de Ministerio de Comercio Industria y Turismo “mediante el radicado 2-2022-018308 del 17 de junio de 2022”<sup>27</sup>, sin embargo este fue al cabo de un año de la expedición de la Resolución 810 del 16 de junio de 2021. En este sentido, un (1) año es la tercera parte del tiempo estándar recomendado por el Departamento Nacional de Planeación para llevar a cabo el AIN ex post. En efecto, el Departamento Nacional de Planeación sugiere que el término idóneo para la realización de un AIN ex post es de *“tres (3) años después de implementada la regulación, de tal manera que sea posible establecer con claridad los efectos generados sobre la ciudadanía y las empresas”*<sup>28</sup>.

En tal virtud, esta Superintendencia coincide con el Departamento Nacional de Planeación en que, en los casos en los cuales la regulación contiene obligaciones

<sup>23</sup> Cfr. Numeral 3.1.4 Análisis y evaluación de alternativas de la versión 2.0 de la Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN) del Departamento nacional de Planeación. Pág., 39.

<sup>24</sup> Cfr. Numeral 2.1.1. “Efectos pro-competitivos” del capítulo 2 “efectos pro-competitivos y anticompetitivos de las normas” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE titulado Normalización y competencia en México y disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/WEB-Normalizacion-y-competencia-Mexico-2018.pdf>

<sup>25</sup> Cfr. Numeral 2.1.1. “Efectos pro-competitivos” del capítulo 2 “efectos pro-competitivos y anticompetitivos de las normas” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE titulado Normalización y competencia en México y disponible en: <https://www.oecd.org/daf/competition/WEB-Normalizacion-y-competencia-Mexico-2018.pdf>

<sup>26</sup> Documento aportado al expediente 22-367783.

<sup>27</sup> Cfr. Numeral 3.7 Séptimo paso: Seleccionar el tipo y método de evaluación del documento “Análisis de Impacto Normativo Ex post sobre etiquetado frontal de advertencia en alimentos envasados” aportado al expediente 22-367783. Pág., 17

<sup>28</sup> Cfr. Numeral 2.2 Segundo paso: Establecer cuándo realizar la evaluación de la “Guía Metodológica para la Implementación de la Evaluación de la Regulación Ex Post” del Departamento Nacional de Planeación. Año 2021. Pág., 10. Documento disponible en el siguiente enlace: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia\\_Metodol%C3%B3gica\\_Evaluaci%C3%B3n\\_ExPost.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia_Metodol%C3%B3gica_Evaluaci%C3%B3n_ExPost.pdf)

cuyo cumplimiento no es exigible de manera inmediata sino en un período de tiempo, los impactos de las exigencias regulatorias deben evaluarse con posterioridad a la finalización del tiempo previsto para que los agentes adecuaran su comportamiento a las exigencias regulatorias<sup>29</sup>.

La situación contraria puede traer consigo la realización de cambios a la regulación, producto de los resultados de un AIN ex post hecho al poco tiempo de la implementación de la regulación, con los correlativos impactos que esto tiene en relación con el funcionamiento del mercado. Dentro de estos pueden observarse los siguientes:

1. Aumento en los costos que enfrentan los agentes económicos asociados a la adecuación que deben realizar a los nuevos preceptos regulatorios como consecuencia del cambio regulatorio.
2. Aumento en los costos que enfrentan los agentes económicos que no debían cumplir los preceptos de las iniciativas regulatorias iniciales y que, producto de la modificación en los destinatarios de las condiciones previstas en la iniciativa regulatoria, ahora deben hacerlo.
3. Pérdidas asociadas a los bienes y servicios involucrados y adquiridos para dar una debida observancia a las exigencias regulatorias iniciales.

Como consecuencia de lo señalado hasta este punto, la Autoridad de Competencia le pone de presente al regulador que es importante que con las intervenciones regulatorias se den señales claras, consistentes y que otorguen seguridad y confianza en los regulados. Lo anterior, con el fin de que la regulación no obstaculice las dinámicas de mercado, así como los procesos productivos de los agentes económicos que participan en este.

## **5.2 Sobre el término previsto para dar cumplimiento a las exigencias contenidas en el Proyecto**

Con relación al término previsto para dar cumplimiento a las exigencias contenidas en el Proyecto, esta Superintendencia, previa revisión de los documentos aportados por el regulador en el marco del presente trámite de abogacía de la competencia, evidenció que varios agentes del mercado encuentran que se trata de un período insuficiente para que la industria adecúe sus procesos productivos a los nuevos requisitos asociados al sello frontal de advertencia. A continuación se presentan algunas de las observaciones presentadas por empresas de diferentes tamaños, desde grandes superficies hasta pequeños empresarios:

---

<sup>29</sup> Cfr. Numeral 2.1 Primer paso: Establecer la necesidad de realizar la evaluación de la “Guía Metodológica para la Implementación de la Evaluación de la Regulación Ex Post” del Departamento Nacional de Planeación. Año 2021. Pág., 9. Documento disponible en el siguiente enlace: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia\\_Metodol%C3%B3gica\\_Evaluaci%C3%B3n\\_ExPost.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia_Metodol%C3%B3gica_Evaluaci%C3%B3n_ExPost.pdf)



**Tabla No. 4 – Observaciones presentadas por terceros en relación con el término previsto para dar cumplimiento a las exigencias contenidas en el Proyecto**

Observante	Observación
FEDEPALMA	<i>“Finalmente, respecto a aquellos productos que ya se comercializan o tienen ya listo el uso del sello circular y sus disposiciones (valores, declaraciones), <b>consideramos que el tiempo de aplicación podría extenderse a 12 meses</b> considerando que la industria comprometida con la salud de los colombianos ha venido haciendo un trabajo de reformulación de productos tendientes a cumplir con los rangos establecidos inicialmente en la Resolución 810 tabla 17<sup>30</sup>. (Destacado y Subrayado fuera del texto original)</i>
Indira Peraza	<i>“En el artículo 7, parágrafo 1, se indica que “Hasta por un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de esta resolución en el Diario Oficial, los fabricantes, importadores y comercializadores de los alimentos envasados y empacados para consumo humano y los demás sectores obligados al cumplimiento de lo aquí dispuesto, seguirán acatando lo establecido en los artículos 2, 3, 16, 25, 32 y 37 de la Resolución 810 de 2021. <b>Se considera un tiempo bastante corto para el agotamiento de empaques</b>, ya que esto afecta especialmente a las pequeñas empresas y el impacto ambiental que tendrá el no aprovechamiento adecuado de dichos empaques es inmenso<sup>31</sup>. (Destacado y Subrayado fuera del texto original)</i>
Griffith Foods	<i>(i) “La vigencia estipulada en el proyecto normativo indica que las disposiciones establecidas para etiquetado frontal entrarán a regir a los seis (6) meses de la fecha de su publicación en el Diario Oficial. <b>La industria realizó un esfuerzo para el ajuste de etiquetas a las disposiciones de la resolución 810 de 2021 y ya cuentan con empaques en el mercado ajustados</b> o con compras de empaques realizadas. Esto implica una inversión considerable en la aplicación de la normatividad que aún no ha entrado en vigencia y ya se está modificando<sup>32</sup>; (ii) “Solicitar que <b>se mantengan los mismos plazos de transitoriedad para la adecuación de los procesos y productos que establece la actual resolución 810, es decir, 18 meses después de la publicación en el diario oficial</b> para la entra en vigencia de la modificación de la resolución y 18 meses adicionales para gastar el inventario de los productos fabricados durante la transición<sup>33</sup>. (Destacado y Subrayado fuera del texto original)</i>

<sup>30</sup> Observación 91 del documento que contiene las observaciones de terceros interesados al Proyecto y el cual fue aportado al expediente 22-367783. Pág., 7

<sup>31</sup> Observación 14 del documento que contiene las observaciones de terceros interesados al Proyecto y el cual fue aportado al expediente 22-367783. Pág., 1

<sup>32</sup> Observación 45 del documento que contiene las observaciones de terceros interesados al Proyecto y el cual fue aportado al expediente 22-367783. Pág., 3

<sup>33</sup> Observación 46 del documento que contiene las observaciones de terceros interesados al Proyecto y el cual fue aportado al expediente 22-367783. Pág., 3



Observante	Observación
<p><b>Olarte Moure y asociados</b></p>	<p>“Del proyecto de resolución <b><u>se entiende que se cuenta con 6 meses</u></b> desde la fecha de publicación de la Resolución que modifica la Resolución 810 para agotar etiquetas o usar adhesivos y ajustar el rotulado al cumplimiento de los nuevos requisitos.</p> <p>Si bien se hace la precisión de que no hay cambios en la tabla de información nutricional, <b><u>SI existen cambios drásticos</u></b> en relación con: - Prohibición de uso de declaraciones de propiedades nutricionales en productos tienen sello de advertencia: Existen productos que bajo la resolución 810 no requieren el uso de sellos de advertencia y por este motivo tienen declaraciones de propiedades nutricionales, incluso en la cara principal de exhibición del rótulo, lo que no puede ajustarse mediante el uso de adhesivos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento en el número de sellos de advertencia: la inclusión de más elementos en los artes de los productos obliga a replantear por completo el diseño de los mismos.</li> <li>- Cambio en los límites que determinan la necesidad de uso de sello de advertencia: <b><u>Muchos productos que bajo la resolución 810 no requieren el uso de sellos de advertencia, con los nuevos límites del proyecto de modificación de la resolución 810 pasan a necesitar uno o más sellos de advertencia y es necesario replantear por completo el diseño de los artes.</u></b></li> </ul> <p>Analizando en conjunto todas las posibles modificaciones necesarias a realizar sobre el rotulado de los alimentos que a la fecha cumplen con los requisitos establecidos en la Resolución 810 y que son el resultado de proyectos de actualización de rotulado que empezaron en junio de 2021 cuando se publicó la Resolución 810 y se conoció el periodo de transitoriedad de 18 meses, sumado a la inversión de dinero que ha representado la implementación de estos proyectos.</p> <p>Se solicita: <b><u>A. Revisar y ampliar el periodo de transitoriedad a un tiempo razonable para la realización de los ajustes en los artes.</u></b> “<sup>34</sup>.</p> <p>(Destacado y Subrayado fuera del texto original)</p>
<p><b>AJC</b></p>	<p>“Nuestros productos no solamente van hacia el mercado de Colombia, sino que también se comparten empaques a diferentes países de Suramérica y Centroamérica, es por esto que actualmente estamos actualizando nuestros empaques, pero consideramos muy poco tiempo solamente 6 meses en caso de ser aprobada esta modificación para nuevamente reimprimir las bolsas y empaques de nuestros productos y estar cumpliendo la resolución. <b><u>Agradecemos considerar un período más amplio al menos 12 meses</u></b> para garantizar el tiempo para producir y consumir las bolsas que actualmente se están produciendo para</p>

<sup>34</sup> Observación 159 del documento que contiene las observaciones de terceros interesados al Proyecto y el cual fue aportado al expediente 22-367783. Pág., 14

Observante	Observación
	acogernos a la resolución inicial 810 del 2021 <sup>35</sup> . (Destacado y Subrayado fuera del texto original)
Pricesmart.	<p>“El Ministerio debe considerar que, al modificarse los límites, los fabricantes e importadores deberán realizar nuevamente sus cálculos para determinar los sellos a fijar en sus productos. Esta acción toma tiempo y está determinada en función del volumen de productos que cada empresa comercializa.</p> <p>De llegarse a exigir los límites aquí descritos, se reitera la necesidad de que se reconsidere el plazo de implementación de la resolución 810 de 2021, <b><u>el cual no debería ser inferior a 12 meses</u></b> a partir de su publicación en el diario oficial. Nuestra recomendación a su Despacho es suspender la entrada en vigencia de la totalidad de la Resolución 810 de 2021, y fijar una sola fecha para que tanto los artículos no modificados de la Resolución 810, como los propuestos entren a regir en una sola fecha. De la forma como está escrita la resolución y este proyecto, es confuso. Además ello permitirá a todos los interesados el tiempo necesario para el cumplimiento de lo aquí dispuesto <sup>36</sup>. (Destacado y Subrayado fuera del texto original)</p>
Red Papaz	<p>“Este artículo modifica el artículo 40 de la Resolución 810 de 2021. Reconocemos como positivo que se priorice la pronta entrada en vigencia de esta medida de salud pública que busca prevenir la obesidad y el riesgo de aumentar las enfermedades no transmisibles relacionadas, las cuales son urgentes en Colombia. El etiquetado frontal de advertencia, claro, veraz y visible, con evidencia científica y sin conflicto de interés es una herramienta fundamental. Por esta razón, <b><u>consideramos que 4 a 6 meses es un tiempo suficiente para que esta medida sea implementada en todo el territorio colombiano</u></b>”<sup>37</sup>. (Destacado y Subrayado fuera del texto original)</p>
ANDI bebidas	<p>“A pesar de no generar cambios en la reglamentación de retornables, se crea un problema con respecto al sello en la tapa, por tanto, se debe expresamente permitir usar alternativas para poner la información como teléfono código o página. En esta nueva norma asigna 6 meses para agotar etiquetas. Lo anterior implica tener al mismo tiempo varios estándares de etiquetado.</p> <p><b><u>Esto dificulta la utilización por parte de compañía, la vigilancia de la autoridad y crea confusión en el consumidor. Se solicita que se asigne 18 meses para adecuarnos a cualquier cambio considerando</u></b></p>

<sup>35</sup> Observación 1 del documento que contiene las observaciones de terceros interesados al Proyecto y el cual fue aportado al expediente 22-367783. Pág., 1

<sup>36</sup> Observación 162 del documento que contiene las observaciones de terceros interesados al Proyecto y el cual fue aportado al expediente 22-367783. Pág., 14

<sup>37</sup> Observación 191 del documento que contiene las observaciones de terceros interesados al Proyecto y el cual fue aportado al expediente 22-367783. Pág., 16

Observante	Observación
	<p>que se tiene que reformular, agotar materiales y productos, gestionar materias primas y nos vemos ante la falta de capacidad de proveedores. Igualmente se debe incluir un tiempo prudente y adicional después de la entrada en vigor para agota las etiquetas que ya se implementaron en aplicación de la Resolución 810. “<sup>38</sup>(Destacado y Subrayado fuera del texto original)</p>
<p><b>Kellogg</b></p>	<p>“Hay que tener en cuenta el esfuerzo actual que ha significado para la industria de alimentos, implementar la actual Resolución 810/2021, para lo cual nos hemos venido preparando desde su publicación.</p> <p><b><u>Realizar un nuevo cambio en un tiempo tan corto generaría unos costos adicionales bastante importantes para la industria. Por ejemplo, solamente en la creación de códigos de productos con etiquetas nuevas se ocupa tiempo, además de los costos derivados de la implementación, como son: análisis de laboratorio asociados a las reformulaciones, cambios en artes, desarrollo de etiquetas complementarias para alimentos importados, contratación de recursos externos para apoyar la implementación, destrucción de materiales obsoletos que no se podrán usar, entre otros.</u></b></p> <p>Esto adicional a la coordinación y esfuerzo de todo un equipo local y regional que ha venido trabajando de manera articulada desde diferentes áreas, como Compras, Mercadeo, Legal, Logística, Ventas, Finanzas y Regulatorio, a partir de la publicación de la Resolución 810/2021. Todo este esfuerzo deberá ser realizado de nuevo para la implementación de un nuevo tipo de rotulado que además agrega otras restricciones, sin que al etiquetado actual se le haya dado aún el espacio suficiente para ser implementado y evaluado la necesidad de mejora. <b><u>No permitir que se concrete la implementación de la Resolución 810/2021 en este momento en que se ha invertido dinero y recursos para su cumplimiento</u></b> y que se busque modificarla trayendo como consecuencia nuevos costos de implementación, <b><u>se configura entonces en lo que la jurisprudencia ha definido como “cargas injustificadas.</u></b></p> <p>(...)La elaboración y la logística de los inventarios de material de empaque ha generado costos de operación que no podrían ser recuperados en caso de que la Resolución 810/2021 se modifique <b><u>y solo se permita un periodo de transitoriedad de 6 meses posteriores a la entrada en vigencia de esta modificación, generando en consecuencia daños irreparables, si se debieran descartar y desechar todos los productos</u></b></p>

<sup>38</sup> Observación 265 del documento que contiene las observaciones de terceros interesados al Proyecto y el cual fue aportado al expediente 22-367783. Pág., 23

Observante	Observación
	<u>con materiales de empaque almacenados y que ya estén producidos.</u> <sup>39</sup> (Destacado y Subrayados fuera del texto original)

**Fuente:** Superintendencia de Industria y Comercio con base en el documento de contiene las observaciones de terceros interesados al Proyecto y el cual fue aportado al expediente 22-367783.

De los comentarios transcritos, se observa que diversos agentes del mercado ven con preocupación que el término previsto por el regulador para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en la iniciativa regulatoria no se compadezca con las realidades de las empresas para dar tal observancia. Lo anterior, más aún cuando, en palabras de uno de los agentes de mercado “[I]a industria realizó un esfuerzo para el ajuste de etiquetas a las disposiciones de la resolución 810 de 2021 y ya cuentan con empaques en el mercado ajustados o con compras de empaques realizadas”.

Ahora bien, a juicio de esta Superintendencia, un plazo suficiente que obedezca a las realidades del mercado mitiga la materialización del riesgo de exclusión de determinados agentes del mercado. Frente a este particular, la Autoridad de Competencia ya se ha pronunciado frente a este aspecto en conceptos de abogacía de la competencia proferidos con anterioridad, específicamente manifestando que: “[I]a ausencia de un periodo de transición suficiente para el cumplimiento de los señalados requisitos implica que (...) los requisitos resulten de difícil cumplimiento (...). Lo anterior resulta indeseable desde la óptica del agente incumbente en tanto que limita su capacidad para continuar desarrollando su actividad productiva”<sup>40</sup>.

A juicio de esta Superintendencia, la insuficiencia del término previsto para dar cumplimiento a las exigencias contenidas en el Proyecto resulta aún más preocupante en atención a las siguientes situaciones:

1. La modificación a las condiciones de etiquetado nutricional se está presentando a tan solo 1 año de expedida la Resolución 810 de 2021.
2. Dicha modificación obedeció a que, mes y medio después de expedirse el mencionado Acto Administrativo, el legislador modificó los requisitos de etiquetado nutricional y frontal de advertencia de alimentos y bebidas para el consumo humano, dejando en evidencia una falta de articulación dentro de la política de etiquetado nutricional.

<sup>39</sup> Observación 344 del documento que contiene las observaciones de terceros interesados al Proyecto y el cual fue aportado al expediente 22-367783. Pág., 33

<sup>40</sup> Cfr. Concepto de abogacía de la competencia identificado con el número de radicado 22-180161 y dirigido al Ministerio de Minas y Energía frente al Proyecto de Resolución “Por la cual se establecen los requisitos técnicos que regirán el registro de exploración y el registro de explotación del Recurso Geotérmico con fines de generación de energía eléctrica” Pág.,22.



3. La Resolución 810 de 2021 estableció unos requisitos de etiquetado sin la evidencia científica suficiente y por lo tanto, el regulador tuvo que contratar una consultoría para materializar vía reglamentación los preceptos legales.

Adicionalmente, la Autoridad de Competencia no puede desconocer la realidad macroeconómica por la que atraviesa la economía del país en términos de inflación, así como su efecto sobre los costos de producción de los alimentos y bebidas en el país. Según el DANE, en agosto del 2022, la variación mensual del IPC fue 1,02%, la variación año corrido fue 9,06% y la anual 10,84%. Es decir, **6,40** puntos porcentuales más que la reportada para el mismo periodo del año anterior, cuando fue de 4,44%. Puntualmente, la división “Alimentos y bebidas no alcohólicas” registró una variación mensual de 1,85%, siendo esta la mayor variación mensual<sup>41</sup>.

Con esto dicho, un plazo insuficiente para cumplir las modificaciones incorporadas en el Proyecto frente al etiquetado nutricional puede, entre otros efectos: (i) aumentar los costos de producción de los alimentos y bebidas, los cuales ya están siendo afectados por el efecto inflacionario, con el correlativo impacto que esto tiene sobre el precio final de los productos, y (ii) disminuir la venta y comercialización de dichos bienes en la medida en que no pueden ofrecerse en el mercado sin el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Proyecto.

Así las cosas, un plazo suficiente que obedezca a las realidades del mercado mitiga la materialización del riesgo de exclusión de determinados agentes del mercado, específicamente, de aquellos que no pueden cumplir tales requisitos en el plazo estimado por el Minsalud, tal y como se mencionó anteriormente. En consecuencia, en la medida en que se incorpore un plazo idóneo que atienda a las dinámicas de mercado, el Proyecto no limitaría la libre competencia al mercado de agentes que produzcan, comercialicen o importen alimentos y bebidas para el consumo humano en el país. Frente a la existencia de reglas que posibiliten la libre competencia económica en un mercado o la rivalidad entre agentes por el mercado tales como un plazo de transitoriedad razonable para el cumplimiento de requisitos; la Comisión Federal de Competencia Económica de México – COFECE, afirmó que:

*“La competencia económica significa rivalidad entre empresas que participan en un mercado aplicando sus mejores estrategias de manera que pueden minimizar sus costos, maximizar sus ganancias y así mantenerse activas e innovadoras frente a otras empresas rivales.*

*La política de competencia tiene como propósito promover al máximo la rivalidad entre empresas. Con ello busca que los agentes económicos se esfuercen por mejorar el uso de recursos para producir bienes y servicios, y de*

<sup>41</sup> Cfr. Comunicado de Prensa del Índice de Precios al Consumidor (IPC) correspondiente al mes de agosto de 2022. Publicado por el Departamento Nacional de Estadística – DANE. Pág., 1. Comunicado disponible en el siguiente enlace: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/cp\\_ipc\\_ago22.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ipc/cp_ipc_ago22.pdf)



*perfeccionar e innovar en la calidad y variedad de éstos, con la finalidad de que reditúe en mejoras en competitividad y más beneficios para los consumidores. Todo esto, para lograr un mayor crecimiento económico y bienestar para la sociedad”<sup>42</sup>*

En mérito de lo expuesto, esta Superintendencia recomendará al Minsalud que amplíe los plazos previstos tanto para dar cumplimiento a los nuevos requisitos de etiquetado como para llevar a cabo el agotamiento de etiquetas y uso de adhesivos, de tal suerte que sean suficientes y se encuentren debidamente justificados con base en las realidades del mercado y lo observado por parte de terceros interesados.

### **5.3. Sobre los alimentos exceptuados del etiquetado nutricional y frontal de advertencia**

Teniendo en cuenta que el párrafo 1 del artículo 1 del Proyecto adiciona al grupo de alimentos que se exceptúan de la aplicación del **etiquetado nutricional**, los Ingredientes culinarios en el literal “m” de dicho párrafo, y que, el mencionado párrafo adiciona al grupo de alimentos que se exceptúan de la aplicación del **etiquetado frontal de advertencia**, los ingredientes culinarios en el literal “o” de dicho párrafo del Proyecto esta Superintendencia considera conveniente que los ingredientes culinarios no sean exceptuados del cumplimiento de ambos tipos de etiquetado por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar el Proyecto define **ingredientes culinarios** como: “*sustancias extraídas directamente de alimentos sin procesar o mínimamente procesados o, que por lo general se utilizan como ingredientes de preparaciones culinarias. El proceso de extracción incluye, pero no se limita a: prensado, molienda, trituración, pulverización, secado; y se usan para sazonar y cocinar alimentos sin procesar o mínimamente procesados y preparar alimentos listos para el consumo. No contienen aditivos y/o ingredientes adicionales*”. No obstante, se observa que la iniciativa regulatoria no menciona la posibilidad de que estos ingredientes incluyan nutrientes críticos (azúcar y/o excesos de sodio<sup>43</sup>) así su procesamiento sea mínimo.

---

<sup>42</sup> Cfr. Cartilla: “La Competencia Económica” elaborada por Comisión Federal de Competencia Económica de México – COFECE. Pág.,3. Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/05/1lacompetenciaeconom.pdf>

<sup>43</sup> Cfr. *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas* del Departamento de Enfermedades no Transmisibles y Salud Mental de la OMS y la OPS: “Los ingredientes culinarios procesados comprenden grasas, aceites, sal y azúcares. Se usan para preparar los alimentos”. Washington D.C., 2015. Disponible en: [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/7698/9789275318645\\_esp.pdf](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/7698/9789275318645_esp.pdf)

Adicional a lo anterior, el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021 establece que: “*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*” (Destacado y Subrayado fuera del texto original)

Además, de acuerdo con lo manifestado por el regulador, el “Modelo de perfil de nutrientes para etiquetado frontal de advertencia” de la OPS se debe aplicar únicamente a productos alimenticios procesados y ultraprocesados, entendiendo por este tipo de productos lo siguiente:

- **Productos alimenticios procesados:** Productos alimenticios de elaboración industrial, en la cual se añade sal, azúcar u otros **ingredientes culinarios** a alimentos sin procesar o mínimamente procesados a fin de preservarlos o darles un sabor más agradable. Los productos alimenticios procesados derivan directamente de alimentos naturales y se reconocen como una versión de los alimentos originales.
- **Productos alimenticios ultraprocesados:** Formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes. Igual que los productos procesados, los productos ultraprocesados contienen sustancias de la categoría de **ingredientes culinarios**, como grasas, aceites, sal y azúcar.

Como se observa, si bien el etiquetado nutricional y frontal de alimentos aplica para productos alimenticios procesados y ultraprocesados, no debe perderse de vista que, tal y como se evidenció, la misma OPS<sup>44</sup> cataloga a los ingredientes culinarios como productos alimenticios procesados o ultraprocesados.

En mérito de lo expuesto la Autoridad de Competencia considera que los ingredientes culinarios no deben ser excluidos de ambos tipos de etiquetado debido a que pueden contener nutrientes críticos, que deberían ser conocidos por el consumidor o, a lo sumo, deberían ser objeto de advertencia para que sean consumidos de una manera informada. Lo anterior, máxime si expertos recomiendan su uso moderado: “*Cuando estos platos se preparan con una variedad de alimentos mínimamente procesados (sobre todo de origen vegetal) **y un uso moderado de ingredientes culinarios**, las comidas y la alimentación resultante*”

<sup>44</sup> Cfr. “Los criterios para la inclusión de los nutrientes críticos abordados en el modelo de perfil de nutrientes de la OPS (**azúcares** libres, **sodio**, grasas saturadas, grasas totales y ácidos grasos trans) se basaron en las metas de ingesta de nutrientes de la población establecidas por la OMS para prevenir la obesidad y las Enfermedades Crónicas No Transmisibles.”<sup>44</sup> Destacado y Subrayado fuera del texto original).

*protegen la salud y promueven el bienestar*<sup>45</sup> (Destacado y resaltado fuera del texto original)

#### 5.4. Sobre el rotulado o etiquetado frontal de advertencia de contenido de edulcorante

El artículo 5 del Proyecto, el cual modifica el artículo 32 de la Resolución 810 de 2022 del Proyecto, establece que cuando a un producto alimenticio procesado y/o ultraprocesado se le haya adicionado: **(i) sal/sodio; (ii) azúcares; (iii) grasas; o (iv) edulcorantes**, y su contenido sea igual o supere el valor establecido en la tabla No. 17 contenida en dicho artículo, deberá rotular la o las características nutricionales relativas al nutriente adicionado. Dicha tabla se presenta a continuación haciendo énfasis en la última fila que impone que un alimento procesado y/o ultraprocesado, envasado y empacado para consumo humano, debe advertir sobre la presencia de **cualquier** cantidad de edulcorantes.

**Tabla No. 5 - Límites de contenidos de nutrientes para establecimiento del sello de advertencia**

Nutriente	Sólidos (100 g) - semisólidos	Líquidos (100 ml)
<b>Sodio</b>	$\geq 1\text{mg/kcal}$ y/o $\geq 300\text{ mg}/100\text{g}$	$\geq 1\text{mg/kcal}$ y/o Bebidas alcohólicas sin aporte energético: $\geq 40\text{ mg}$ de sodio cada 100 ml
<b>Azúcares</b>	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de azúcares libres	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de azúcares libres
<b>Grasas saturadas</b>	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de grasas saturadas	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de grasas saturadas
<b>Grasas trans</b>	$\geq 1\%$ del total de energía proveniente de grasas trans	$\geq 1\%$ del total de energía proveniente de grasas trans
<b>Edulcorantes</b>	Cualquier cantidad de edulcorantes	Cualquier cantidad de edulcorantes

**Fuente:** Superintendencia de Industria y Comercio con base en el artículo 5 del Proyecto.

La regla contenida en la Tabla No. 5 implica que si un alimento contiene cualquier cantidad de edulcorantes<sup>46</sup>, debe llevar un sello frontal de advertencia, situado en

<sup>45</sup> World Cancer Research Fund/American Institute for Cancer Research. Food, nutrition, physical activity, and the prevention of cancer: a global perspective. Washington: AICR; 2007. Disponible en: [http://www.aicr.org/assets/docs/pdf/reports/Second\\_Expert\\_Report.pdf](http://www.aicr.org/assets/docs/pdf/reports/Second_Expert_Report.pdf)

<sup>46</sup> Cfr. Artículo 2 del Proyecto aportado al expediente 22- 367783: "Edulcorantes: cualquier sustancia diferente a los azúcares añadidos y/o libres que confiera un sabor dulce". Pág., 4.

la cara principal de exhibición de su empaque o envase, con la misma forma, tipo de letra, diagrama o dibujo, color, dimensión y proporción que un alimento que contenga **EXCESO** de sodio, azúcar, grasa saturada y grasa trans, nutrientes estos últimos que han sido catalogados por el Minsalud como **críticos**<sup>47</sup>. Como se observa con la regla descrita se le está dando un trato asimétrico o diferenciado a los nutrientes críticos frente a los edulcorantes. En efecto, mientras que a los productores de alimentos que utilizan los primeros se les exige utilizar un rótulo de advertencia únicamente en caso de EXCESO de presencia de la sustancia en el alimento, a los segundos se les exige utilizar el mismo rótulo de advertencia (en términos de dimensión, forma, letra, etc.) por el simple hecho de contener la sustancia sin considerar si se trata de un contenido alto o excesivo.

Desde la óptica de la libre competencia económica, el trato diferenciado o asimétrico es una condición necesaria pero no suficiente para concluir que hay una limitación a la libre competencia. En efecto, es necesario que dicho tratamiento diferenciado sea injustificado. En sentido contrario, para que la imposición de reglas diferenciales entre agentes económicos o productos no sea contraria a la libre competencia es necesario que esta se encuentre debidamente justificada.

De conformidad con lo anterior, para esta Superintendencia resulta fundamental conocer las razones técnicas que justifican la inclusión de un sello frontal que advierte la presencia de edulcorantes en un alimento con la misma forma de aquellos que advierten la presencia de nutrientes catalogados como **críticos** para la salud, y, además, de manera excesiva.

Nótese en la **figura No. 6** que, en términos de forma, el sello que advierte sobre la presencia de edulcorantes: **(i)** es el único que tiene un texto diferente a los demás sellos, pero conserva el mismo tipo de letra, diagrama o dibujo, color, dimensión y proporción que los demás que advierten “excesos” de nutrientes críticos para la salud, tal y como se mencionó anteriormente y, **(ii)** genera una advertencia importante al consumidor sobre un nutriente que no está catalogado como crítico.

---

<sup>47</sup> Cfr. Numeral 7 titulado “Selección del modelo de perfil de nutrientes para Colombia” del documento aportado al expediente 22- 367783 con el nombre “Modelo de perfil de nutrientes para etiquetado frontal de advertencia. Búsqueda sistemática de la literatura”. Elaborado por la Subdirección de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas Dirección de Promoción y Prevención del Ministerio de Salud y Protección Social. Año 2022. Pág., 29.

**Figura 6 - Forma del sello frontal de advertencia**



**Fuente:** Superintendencia de Industria y Comercio con base en el numeral 32.1 del artículo 5 del Proyecto.

Ahora bien, esta Superintendencia pone de presente que el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021, el cual motiva la modificación del reglamento técnico de etiquetado nutricional y frontal a través del Proyecto, hace énfasis únicamente en nutrientes críticos y no en otros nutrientes como los edulcorantes. Específicamente, dicho artículo establece lo siguiente:

*“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**”<sup>48</sup>.  
(Destacado y Subrayado fuera del texto original).*

Adicional a lo anterior, este mismo artículo dispone que los parámetros técnicos de este sello de advertencia, es decir: su forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, valores máximos, colores, tamaño y ubicación en los empaques de los productos que deban contenerlo, debe fijarse con base en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de intereses. Para este último fin, la norma dispone que se podrá tener en cuenta la evidencia científica suministrada por la Organización Mundial de la Salud.

En ese orden de ideas, esta Superintendencia revisó el Proyecto y los siguientes documentos que acompañan la solicitud de concepto en sede de abogacía de la competencia: **(i)** Modelo de perfil de nutrientes para etiquetado frontal de advertencia. Búsqueda sistemática de la literatura; **(ii)** Análisis de Impacto

<sup>48</sup> Cfr. Artículo 5 de la ley 2120 de 2021.



Normativo Ex post sobre etiquetado frontal de advertencia en alimentos envasados, y (iii) Documento técnico de los resultados de la revisión sistemática de la literatura libre de conflicto de interés sobre la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, colores, tamaño, ubicación en los empaques de los productos que deban contenerlo, entre otros, para etiquetado frontal, de la Universidad de Antioquia. De tal revisión, no se encontró la justificación necesaria para incluir el mismo símbolo o sello que se utiliza para advertir sobre el exceso de un nutriente crítico en el caso de los alimentos que contienen edulcorantes .

Ahora bien, esta Autoridad identificó que el Minsalud manifestó que:

*“El Modelo de perfil de nutrientes de la OPS se basa en la evidencia científica, incluidas las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre nutrientes de interés en salud pública, y tiene como fin ser una herramienta para la reglamentación de la publicidad, etiquetado frontal y políticas fiscales de alimentos y bebidas de alto contenido de energía y pobre valor nutricional.*

*Los criterios para la inclusión de los nutrientes críticos abordados en el modelo de perfil de nutrientes de la OPS (azúcares libres, sodio, grasas saturadas, grasas totales y ácidos grasos trans) se basaron en las metas de ingesta de nutrientes de la población establecidas por la OMS para prevenir la obesidad y las Enfermedades Crónicas No Transmisibles.*

*Además de los nutrientes críticos, **“otros edulcorantes”** (Aditivos que dan un sabor dulce a los alimentos, incluidos los edulcorantes artificiales no calóricos (por ejemplo, aspartame, sucralosa, sacarina y potasio de acesulfamo), **los edulcorantes naturales no calóricos** (por ejemplo, estevia) y **los edulcorantes calóricos tales como los polialcoholes** (por ejemplo, sorbitol, manitol, lactitol e isomalt), esta categoría no incluye los jugos de fruta, la miel u otros ingredientes alimentarios que pueden usarse como edulcorantes) fueron incluidos en el modelo.*

***La justificación de su inclusión es que el consumo habitual de alimentos de sabor dulce (con o sin azúcar) promueve la ingesta de alimentos y bebidas dulces, incluso los que contienen azúcar.***<sup>49</sup> (Destacado y Subrayado fuera del texto original).

Por su parte, la Universidad de Antioquia, citando los siguientes documentos de la Organización Panamericana de la Salud: (i) “Consumo de productos ultraprocesados y procesados con exceso de nutrientes asociados con enfermedades crónicas no transmisibles y la alimentación insalubre en las

<sup>49</sup> Cfr. Numeral 7 titulado “Selección del modelo de perfil de nutrientes para Colombia” del documento aportado al expediente 22- 367783 con el nombre “**Modelo de perfil de nutrientes para etiquetado frontal de advertencia. Búsqueda sistemática de la literatura**”. Elaborado por la Subdirección de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas Dirección de Promoción y Prevención del Ministerio de Salud y Protección Social. Año 2022.

Américas” del año 2022; y (ii) “Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud” del año 2016, manifestó lo siguiente:

*“La OMS y la OPS han enunciado la importancia de definir e implementar estrategias, leyes y regulaciones que promuevan la reducción del consumo de productos alimenticios que contienen cantidades **excesivas de nutrientes críticos y/o edulcorantes, con el objetivo de mitigar los efectos del sobrepeso, la obesidad y las EC asociadas a la alimentación.** El etiquetado nutricional frontal cumple con estas características, ya que favorece la protección del consumidor frente a la información engañosa que promueve el consumo de productos no saludables, debido a que se emplea en la cara frontal de los productos alimenticios procesados y ultraprocesados brindando información para la toma de decisiones informadas, veraz, sencilla y clara que les permite a las personas conocer el contenido nutricional real de esos productos alimenticios y por tanto, mejorar sus elecciones de consumo y promover una compra más crítica”<sup>50</sup> (Destacado y subrayado fuera del texto original)*

*“El reporte del modelo de perfil de nutrientes de la OPS, establece como recomendación definir cuándo se encuentran en exceso los siguientes nutrientes críticos en productos procesados y ultraprocesados (i.e., sodio, azúcares libres, grasas totales, saturadas y trans) y advertir frente a la presencia de edulcorantes”<sup>51</sup>. (Destacado y Subrayado fuera del texto original).*

En relación con la cita referida, nótese que el contratista del Minsalud hace referencia a que tanto la OMS como la OPS han concluido sobre la importancia de reducir el consumo de cantidades **excesivas** tanto de nutrientes críticos como de edulcorantes. En este sentido, esta Superintendencia no encuentra la justificación según la cual el regulador concluye que los sellos asociados a los nutrientes críticos cuentan con la leyenda “Exceso en” mientras que aquellos asociados a edulcorantes cuentan con la leyenda “Contiene”.

Adicionalmente, producto de un análisis internacional comparado la Universidad de Antioquia concluyó lo siguiente:

*“También se alerta sobre el uso de edulcorantes no calóricos y cafeína en comestibles y bebidas. Adicional a las advertencias octagonales, tres países incluyen leyendas precautorias, Perú con una leyenda rectangular en la cual se aloja el texto que indica “evitar su consumo excesivo”, por su parte, Argentina y México en sus leyendas precautorias incluyen mensajes para alertar del consumo de cafeína y **edulcorantes en niños y niñas** (como lo recomienda la*

<sup>50</sup> Cfr. Producto 2 del contrato 113 de 2022 entregado por la Universidad de Antioquia al Minsalud y aportado al expediente 22- 367783. Pág., 8.

<sup>51</sup> Cfr. Producto 2 del contrato 113 de 2022 entregado por la Universidad de Antioquia al Minsalud y aportado al expediente 22- 367783. Pág., 34

*OPS en su modelo de perfil de nutrientes*)<sup>52</sup>. (Destacado y Subrayado fuera del texto original).

Es preciso señalar que esta Superintendencia, acudiendo a la fuente directa, revisó los documentos de la OPS referidos anteriormente, encontrando las siguientes conclusiones:

- (i) “[E]l consumo habitual de alimentos de sabor dulce (con o sin azúcar) promueve la ingesta de alimentos y bebidas dulces, incluso los que contienen azúcar”<sup>53</sup>.
- (ii) “El uso del modelo de perfil de nutrientes de la OPS requiere el etiquetado obligatorio de los alimentos envasados, con la siguiente información: (...) b) una lista de todos los ingredientes del producto, incluidos los edulcorantes sin azúcar”<sup>54</sup>.
- (iii) “Además de los nutrientes críticos, “otros edulcorantes” (véase el glosario) fueron incluidos en el modelo. **La justificación de su inclusión** es que el consumo habitual de alimentos de sabor dulce (con o sin azúcar) promueve la ingesta de alimentos y bebidas dulces, incluso los que contienen azúcar Esta observación es particularmente importante en los niños pequeños porque el consumo a una edad temprana define los hábitos de consumo de toda la vida de acuerdo con los siguientes estudios<sup>55</sup>”<sup>56</sup>.

Ahora bien, con el fin de evidenciar la percepción del mercado en relación con la regla según la cual debe incluirse un sello frontal de advertencia en relación con aquellos alimentos que contienen edulcorantes, sin importar ni la cantidad presente de esta sustancia en el alimento, ni el tipo de edulcorante, esta

---

<sup>52</sup> Cfr. Producto 2 del contrato 113 de 2022 entregado por la Universidad de Antioquia al Minsalud y aportado al expediente 22- 367783. Pág., 35.

<sup>53</sup> Cfr. Documento de la OPS. «Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud.» Washington, DC., 2016. Pág., 31

<sup>54</sup> Documento de la OPS. «Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud.» Washington, DC., 2016. Pág., 22

<sup>55</sup> Swithers SE. *Artificial sweeteners are not the answer to childhood obesity. Appetite. 2015; 93:85–90* citado en OPS. «Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud.» Washington, DC., 2016. Pág., 13 y Mennella JA. *Ontogeny of taste preferences: basic biology and implications for health. Am J Clin Nutr. 2014; 99 (3):704S–11S*), citado en OPS. «Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud.» Washington, DC., 2016. Pág., 13.

<sup>56</sup> Cfr. Numeral V. Uso y aplicación del modelo de perfil de nutrientes del documento aportado al expediente 22-367783 con el nombre “Modelo de perfil de nutrientes para etiquetado frontal de advertencia. Búsqueda sistemática de la literatura”. Elaborado por la Subdirección de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas Dirección de Promoción y Prevención del Ministerio de Salud y Protección Social. Año 2022. Pág., 13

Autoridad de Competencia destaca los siguientes tres comentarios de terceros interesados presentados al Minsalud:

**Tabla No. 6 – Observaciones presentadas por terceros en relación con el término previsto para dar cumplimiento a las exigencias contenidas en el Proyecto**

Observante	Observación
Skinny Investments	<p><b>Observación 217: “<u>Redefinir por categorías o tipos de edulcorantes.</u> Es necesaria una diferenciación entre el origen natural o artificial del edulcorante debido a los diferentes niveles de evidencia científica de ambas categorías, confiriendo propiedades beneficiosas para la salud a los edulcorantes naturales (Mordán et al., 2017; Wang et al., 2019; Castro-Muñoz et al., 2022).</b></p> <p><i>En nuestro caso particular que adicionamos la Stevia natural en todas nuestras formulaciones y al investigar encontramos que: Numerosos estudios han demostrado los beneficios preventivos y correctivos que el extracto de Stevia tiene al ser consumido de forma continua y hasta el momento no hay evidencias de efectos adversos.</i></p> <p><i>En 2007, la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura), estableció las especificaciones para los glucósidos de esteviol y fueron reconocidos como producto seguro (GRAS por sus siglas en inglés) por la FDA (Administración de Drogas y Alimentos de los Estados Unidos). Los extractos purificados de Estevia son actualmente comercializados en todo el mundo por sus características como edulcorante natural, sin calorías, anticariógenas, antiinflamatorias, antihipertensivas, antitumorales, antihiperglucémicas, etc. Muanprasat et al., en 2012 realizaron un estudio para demostrar la activación de la proteína kinasa activada por monofosfato de adenosina (AMP) utilizando un derivado de la planta (Dihydroesteviol) en células del epitelio del intestino humano, en el cual pudieron demostrar que este extracto puede ser utilizado con efectos terapéuticos para tratar enfermedades relacionadas con la activación de la AMP- ctivated protein Kinase (Proteína quinasa activada por AMP (AMPK) como son diabetes, cáncer y enfermedades inflamatorias.</i></p> <p><i>Los análisis en laboratorio demostraron que la Stevia es extraordinariamente rica en hierro, magnesio y cobalto (Ibnu et al., 2014 y Barba et al., 2014); no contiene cafeína y posee efectos antioxidantes con la presencia de antocianinas en 3-glucosidos (Carbonell-Capella et al., 2013). Los esteviósidos reducen el exceso de glucosa en la sangre (Susuki et al., 1977; Chen et al., 2005 y Anton et al., 2010) y tienden a potenciar la secreción de insulina (Jeppesen et al., 2002; Lailerd et al., 2004) en pacientes con esta enfermedad, pudiendo ser considerada como aditivo para el mejoramiento de la regulación de la diabetes (Nuñez, 2011). Melis (1999) realizó un</i></p>



Observante	Observación
	<p>experimento en ratas Wistar macho (250-350 g cada una) bajo antidiuresis o condiciones de diuresis de agua.</p> <p>Para ello inyectó a 10 ratas una dosis de stevia de 0,05 mg/kg de peso vía intravenosa, posteriormente evaluó la concentración de sodio y potasio en su orina, encontrando una diferencia significativa en el incremento de estos elementos en comparación con las ratas que no consumieron stevia. Años más tarde, Wright et al. (2007) llegó al mismo resultado al comparar los efectos diuréticos de las hojas de stevia con otras hierbas terapéuticas. Anton et al. (2010) midieron los efectos de la stevia sobre la ingesta de alimentos, saciedad, glucosa y niveles de insulina en comparación con el aspartamo y la sacarosa.</p> <p>Durante 3 días aplicó una precarga de cada endulzante (Stevia 290 kcal, Aspartamo 290 kcal, Sacarosa 493 kcal) 20 minutos antes de cada comida (desayuno, almuerzo y cena) a 40 individuos (19 normales y 12 obesos, entre 18 y 50 años), además midió los niveles de glucosa en la sangre 20 minutos antes y después de cada precarga.</p> <p>Los resultados de este experimento revelaron que las personas que recibieron las precargas de stevia y aspartame consumieron la misma cantidad de alimentos que las que recibieron sacarosa, por tanto la saciedad fue la misma a pesar que se consumieron menos calorías. También se observó una reducción en los niveles de glucosa e insulina”. (Destacado y Subrayado fuera del texto original).</p>
<p>Skinny Investments</p>	<p><b>Observación 218: “<u>Eliminar edulcorantes</u></b>. La reformulación de productos con alto contenido de azúcares se ha basado en la utilización de edulcorantes de alta intensidad como estrategia a nivel mundial para minimizar los cambios sensoriales en los productos de sabor dulce; esta estrategia es ampliamente utilizada en diversos países, como en Chile, donde, aproximadamente el 55% de todos los productos procesados comercializados contienen al menos un edulcorante en su formulación (Sambra et al., 2020).</p> <p>Debido a las numerosas repercusiones negativas que tiene el consumo excesivo de los azúcares añadidos (caries dentales, obesidad, diabetes tipo II, dislipidemia, etc.), y la contradictoria evidencia científica referente a los efectos de los edulcorantes no calóricos, se considera que la reformulación de los productos alimenticios y bebidas comercializados en Colombia utilizando este tipo de ingredientes, se convierte en una estrategia aliada de la industria alimentaria y del consumidor final, al contar con más opciones de consumo de categorías dulces e indulgentes, sin los excesos de los azúcares añadidos.</p>



Observante	Observación
	<p><i>Es por esta razón que el sello frontal de advertencia de “CONTIENE EDULCORANTES” debe ser eliminado porque genera en el consumidor una confusión acerca de los efectos negativos del azúcar en comparación a los efectos “negativos” de los edulcorantes no calóricos, ya que, <u>al darles la misma advertencia gráfica</u>, se da a entender que tienen las mismas repercusiones”</i></p>
ANDI sabores	<p><b>Observación 226:</b>  “Los Edulcorantes deben estar identificados con numeración de aditivos alimentarios (SIN Sistema de denominación armonizado para aditivos alimentarios) Se recomienda eliminar en todo caso la palabra cualquier, debido a que solo se pueden denominar edulcorantes aquellas sustancias que cuentan con la clasificación o número SIN que establece dicha función tecnológica y se deben seguir las recomendaciones de IDA para cada uno de ellos. <b><u>Edulcorantes: Aditivos alimentarios (diferentes de los azúcares mono o disacáridos) que confieren a un alimento un sabor dulce. Referencia normativa: (GSFA, Codex STAN 192-1995)”</u></b></p>

**Fuente:** Superintendencia de Industria y Comercio con base en el documento de contiene las observaciones de terceros interesados al Proyecto y el cual fue aportado al expediente 22-367783.

Derivado de lo anterior la Autoridad de Competencia concluye lo siguiente:

1. No es deseable desde la óptica de libre competencia y del correcto funcionamiento de los mercados que el regulador castigue a los agentes económicos debido a la ausencia de información completa en relación con los tipos de edulcorantes que existen en el mercado y su relación con las bondades o perjuicios en la salud.
2. Ante la situación que actualmente enfrenta el regulador en términos de la disponibilidad de información acerca de los edulcorantes<sup>57</sup>, y en atención a la información que se incluyó en la presente sección, esta Superintendencia concluye que es contrario a la libre competencia e impacta a los agentes económicos que se exija el uso del mismo sello, en términos de características, a alimentos que contienen EXCESO de nutrientes críticos respecto de los que CONTIENEN, sin atender a la cantidad o magnitud, edulcorantes. Por lo anterior, esta Superintendencia le recomendará al regulador que hasta tanto no cuente con información respecto de los tipos de edulcorantes que existen en el mercado y su relación con las bondades o perjuicios en la salud, se abstenga de usar el mismo símbolo para advertir

<sup>57</sup> Información en los términos establecidos en el artículo 5 de la Ley 2120 del 2021.

contenido de edulcorantes en un alimento embazado o empacado para consumo humano que el usado para advertir exceso en nutrientes críticos.

3. Ahora bien, es completamente legítimo que el regulador impulse una iniciativa regulatoria cuyo propósito sea otorgar información clara y verídica en relación con las sustancias o nutrientes que incorpora un alimento. Lo anterior, puesto que la situación descrita le permite al consumidor tomar decisiones informadas y con el conocimiento completo de los alimentos que adquiere y los efectos que estos generan en su salud.
4. La Autoridad de Competencia considera fundamental tener presente que el símbolo o sello frontal de advertencia utilizado en los alimentos, e incorporado en el Proyecto, trae consigo una carga en el mensaje que transmite al consumidor. En efecto, este último, destinatario de la información que se encuentra en las distintas etiquetas, percibe el sello frontal de advertencia como una alerta en relación con que el alimento que va a adquirir tiene un alto impacto negativo en su salud en atención al exceso de la presencia de la sustancia en cuestión.
5. Por lo anterior, esta Autoridad recomendará al regulador que para el sello cuya leyenda es “Contiene Edulcorante” se diseñe un símbolo diferente con el fin de no limitar la libre competencia económica ni impactar de manera negativa y sin la debida justificación algunos agentes en el mercado con respecto a otros.

En mérito de lo expuesto, esta Superintendencia le recomendará al Minsalud que justifique la inclusión del sello frontal de advertencia sobre el contenido de edulcorantes en un alimento con base en evidencia científica que esté libre de conflicto de interés, tal y como se encuentra establecido en el mandato legal. Lo anterior, teniendo en cuenta que existen diferentes tipos de edulcorantes en el mercado y, por lo tanto, la regla que exige la presencia del sello frontal de advertencia en relación con este tipo de sustancias debe compadecerse con esta diferenciación. Todo lo mencionado en esta sección cobra mayor importancia si se observa que el regulador para el caso del nutriente “grasas”, basado en evidencia científica libre de conflicto de interés, sí llevo a cabo una distinción en el artículo 5 del proyecto discriminando entre “Grasas saturadas” y “Grasas trans” a la hora de imponer el sello frontal de advertencia.

Ahora bien, en ausencia de la referida justificación esta Autoridad de Competencia le recomendará al regulador que elimine el rotulado o etiquetado frontal de advertencia de contenido de edulcorantes en un alimento. Esta recomendación encuentra sustento en atención a que la regla analizada podría generar una afectación a aquellos productores que se preocupen por no agregar azúcar a sus productos y sustituir este nutriente crítico por edulcorantes. Lo anterior, con el fin de: (i) no afectar la salud del consumidor y (ii) evitar que sus productos contengan

un sello de advertencia con alto impacto preventivo el cual trae como consecuencia la reducción de las utilidades que percibe producto de la disminución de sus ventas.

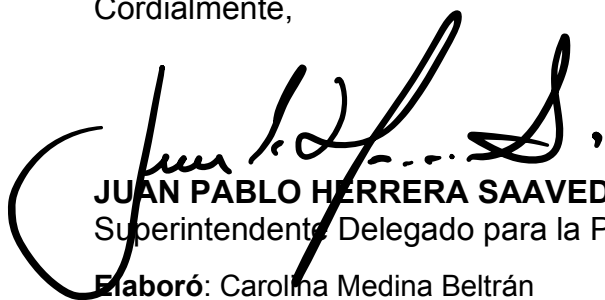
## 6. RECOMENDACIONES

Con base en el análisis antes referido, esta Superintendencia recomienda al Minsalud:

- **Ampliar** los plazos previstos en los párrafos contenidos en el artículo 40 del Proyecto de tal manera que sea suficiente y se encuentre debidamente justificado con base en las realidades del mercado y lo observado por parte de terceros interesados.
- **Eliminar** de los párrafos 1 y 2 del artículo 1 del Proyecto los “ingredientes culinarios”.
- **Abstenerse** de usar el mismo símbolo utilizado para advertir sobre el contenido de nutrientes críticos para advertir sobre el contenido de edulcorantes en un alimento embazado o empacado para consumo humano hasta tanto no cuente con información respecto de los tipos de edulcorantes que existen en el mercado y su relación con las bondades o perjuicios en la salud.
- Para el caso del sello cuya leyenda o descriptor es “Contiene Edulcorante” **diseñar** un símbolo diferente y particular para el caso, con el fin de no limitar la libre competencia económica ni impactar de manera negativa y sin la debida justificación a algunos agentes en el mercado con respecto a otros.

Finalmente, agradecemos al Minsalud que, al momento de expedir la regulación en cuestión, se remita una copia al correo electrónico [amperez@sic.gov.co](mailto:amperez@sic.gov.co)

Cordialmente,



**JUAN PABLO HERRERA SAAVEDRA**

Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia

**Elaboró:** Carolina Medina Beltrán

**Revisó:** Ana María Pérez Herrán.

**Aprobó:** Juan Pablo Herrera Saavedra.

Lo invitamos a evaluar su experiencia como regulador en el marco del trámite de Abogacía de la Competencia, en el siguiente enlace:



<https://forms.office.com/r/hc8zeFi5fE>