



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** NULIDAD  
**Radicación:** 11001 03 24 000 2021 00687 00  
**Demandante:** SERGIO PULIDO JIMÉNEZ Y OTROS  
**Demandado:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL

**AUTO – RESUELVE MEDIDA CAUTELAR**

El despacho decide la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, encaminada a lograr la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 810 del 16 de junio de 2021, proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social, *"Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para consumo humano"*.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Fundamentos de la solicitud**

La parte actora, en un acápite especial de la demanda, señaló que la Resolución 810 de 2021 vulnera *"los artículos 44, 49 y 78 de la Constitución Política; los artículos 17 y 24 de la Ley 1098 de 2006; artículos 1, 3 y 23 y siguientes de la Ley 1480 de 2011; el artículo 5º del Proyecto No. 167 de 2019 de la Cámara de Representantes y No. 347 de 2020 del Senado; los artículos 11 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y Culturales (en adelante PIDESC), ratificado por Colombia mediante Ley 74 de 1968; y el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificado por Colombia mediante Ley 12 de 1991"*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cita tomada de la página 89 del escrito de la demanda.



1.1.1. En concreto, sostuvo que el modelo circular empleado para el sello de etiquetado frontal de advertencia, así como los límites de contenidos de nutrientes consagrados en el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021, van en contravía de los derechos a la salud y a la alimentación equilibrada, especialmente de los niños, niñas y adolescentes, así como del derecho de acceso a la información de los consumidores, *"debido a que no se basa en la mejor evidencia científica disponible y libre de conflictos, tal como se evidenció en la sección 5.2.1.1 de la presente demanda"*.

1.1.2. En tal sentido, argumentó que la concurrencia del etiquetado frontal de advertencia con las declaraciones de propiedades nutricionales<sup>2</sup> y de salud<sup>3</sup> *"generan confusión en los consumidores, no garantizan la finalidad de advertir de este tipo de etiquetado, y va en contra de su claridad y suficiencia"*.

1.1.3. Aseveró que existe el riesgo de que los empresarios realicen inversiones en diseños y demás detalles de los productos para acogerse al modelo adoptado por el acto acusado, lo que podría generarles pérdidas, en caso de que este sea anulado.

1.1.4. Luego, arguyó que, poco más de un mes después de la expedición de la Resolución 810 de 2021, se promulgó la Ley 2120 de 2021<sup>4</sup>, configurándose una antinomia entre el artículo 5 de ésta y los artículos 16, 25, 32 y 33 del acto demandado, debiendo prevalecer la disposición de rango legal, por ser de jerarquía superior.

1.1.5. Agregó que, en atención al interés superior del niño, consagrado en el artículo 44 de la Constitución Política y en la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, *"resulta proporcionado, idóneo y necesario que se suspenda provisionalmente los artículos 16, 25, 32 y 33 de la norma demandada, mientras que el Consejo de Estado estudia los cargos mencionados, a fin de salvaguardar sus derechos"*.

<sup>2</sup> De las cuales trata el artículo 16 del acto demandado.

<sup>3</sup> Establecidas en el artículo 25 *ibidem*.

<sup>4</sup> *"Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones"*.



1.1.6. Posteriormente, mediante memorial radicado el 10 de agosto de 2022<sup>5</sup>, manifestó "poner de presente **nuevos hechos** de relevancia para el presente caso, especialmente para el estudio de la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución 810 de 2021", exponiendo lo siguiente:

*"Este lunes 1 de agosto de 2022, el Ministerio de Salud anunció oficialmente mediante Boletín de Prensa No. 412 de 2022, que "Con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 5 de la Ley 2120 de 2021 respecto del etiquetado frontal de advertencia, el Ministerio de Salud y Protección Social identificó la necesidad de realizar un estudio que analice la mayor evidencia científica y libre de conflicto de interés en este aspecto". Para lo cual se contrató a la Universidad de Antioquia (mediante Contrato 113 de 2022) la realización de una evaluación de la mayor evidencia disponible para establecer formas, color, tamaño, leyendas y ubicación del etiquetado de advertencia para productos procesados en Colombia.*

*El estudio efectuado por la Universidad de Antioquia, tal como lo expresa el propio Ministerio, llegó a conclusiones como que la figura octogonal es la que presenta mayor evidencia científica (no la figura circular, establecida por la Resolución 810); que en relación con el texto del etiquetado frontal de advertencia el más apropiado para capturar la atención y cumplir con la finalidad de advertir es el texto "EXCESO EN" (no el texto "ALTO EN" que establece la Resolución 810); y que en relación con los valores máximos del contenido de nutrientes para saber qué productos deberían llevar etiquetado frontal de advertencia el modelo que resulta más adecuado es el modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de Salud (OPS).*

*Con base en estas conclusiones, el Ministerio de Salud afirma que "se hace necesario modificar la Resolución 810 de 2021 en lo referente etiquetado frontal de advertencia", razón por la cual el Ministerio de Salud ha publicado un proyecto de resolución que modifica la Resolución 810 de 2021 y ha anunciado que se abre a consulta pública el proyecto de modificación.*

*En palabras del Ministro de Salud, Fernando Ruiz, "se espera que para el mes de diciembre, tal cual está planteado en el cronograma, se esté definitivamente ya expidiendo el acto administrativo de modificación de la Resolución 810 incluyendo el etiquetado octogonal en las condiciones planteadas".*

*Toda vez que de acuerdo con el artículo 40 de la Resolución 810 de 2021, las disposiciones establecidas en dicho reglamento técnico entran a regir a los 18 meses siguientes de su publicación en el Diario Oficial, esto es, a partir del 16 de diciembre del presente año, y en atención a que de acuerdo con el parágrafo 3 de la Resolución se permite a los fabricantes emplear de forma voluntaria este tipo de etiquetado antes de dicho período, se hace cada vez más urgente que el Consejo de Estado acceda a las medidas cautelares de suspensión del acto administrativo demandado, por lo menos en lo referente al etiquetado frontal de advertencia. Esto, especialmente para evitar que se causen perjuicios a los pequeños y medianos productores, quienes deberán realizar inversiones en la implementación del etiquetado de advertencia regulado por la Resolución 810 de 2021.*

*En caso de que no se suspendan los efectos de la Resolución 810 de 2021, es posible que en diciembre entre a regir el etiquetado circular y ese mismo mes,*

<sup>5</sup> Índice 30 *ibidem*, página 01 del archivo "MEMORIAL(.pdf) NroActua 30".



o en los meses que le siguen, se expida la nueva regulación favorable al etiquetado octagonal”.

## 1.2. Solicitudes de coadyuvancia de la parte actora

1.2.1. La señora Carolina Piñeros Ospina, en calidad de directora ejecutiva y representante legal de la **Corporación Colombiana de Padres y Madres – Red PaPaz**<sup>6</sup>, presentó escrito de coadyuvancia a la solicitud de suspensión provisional y, luego de reiterar los argumentos de la parte actora, expuso los siguientes:

*“En los últimos meses, varios almacenes y grandes superficies han exigido a micro, pequeñas, medianas y grandes empresas adoptar el modelo de etiquetado frontal que establece la Resolución No. 810 de 2021 con anticipación a la entrada en vigencia de las mismas. Este fenómeno resulta especialmente grave porque se está precipitando la aplicación de una norma contraria al mandato legal, y además se frustra el logro del objetivo de salud pública que se persigue.*

*Como lo expresa la accionante, existen vicios en la Resolución 810 de 2021 que merecen ser estudiados por este Despacho. El cumplimiento de sus disposiciones afecta el logro de objetivos de salud pública, que impactan al público en general y de manera especial a NNA. Asimismo, perjudica a los empresarios que están incurriendo en gastos para adoptar un etiquetado que no se ajusta a lo que dispone una norma de rango legal (Ley 2120 de 2021).*

*Por tal motivo es urgente que este Despacho decrete la medida de suspensión provisional que presentó Dejusticia con el propósito de, no solo garantizar los derechos de la población, sino también evitar que los empresarios inviertan recursos en un etiquetado que no corresponde a lo que dispone la Ley 2120 de 2021”.*

1.2.2. El señor Juan Carlos Morales González, quien manifiesta actuar en calidad de director ejecutivo de **FIAN Colombia**, solicitó que se tenga a dicha organización como coadyuvante de la parte actora y expuso que: (i) la Resolución 810 de 2021 demandada atenta contra el principio de seguridad jurídica porque no se acoge a las disposiciones de la Ley 2120 de 2021, que es la que actualmente regula el etiquetado frontal de advertencia; (ii) el Ministerio de Salud y Protección Social no tenía plena discrecionalidad para reglamentar el etiquetado de advertencia, y debía ceñirse a los parámetros dados por la ley y a los estándares de los derechos humanos sobre la alimentación y nutrición adecuadas, para lo cual debió establecer un etiquetado que contara con la mayor evidencia

<sup>6</sup> Índice 29 *ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*, archivo “101\_0109Indice\_INTERVENCIÓN NroActua 29”.



científica libre de conflicto de interés; (iii) la resolución demandada se expidió con base en interpretaciones amañadas de algunas normas técnicas y desconociendo disposiciones superiores, (iv) el Ministerio se ha negado a reconocer que la resolución fue derogada tácitamente por la Ley 2120 de 2021, y (v) el Ministerio publicó un proyecto de resolución que modifica las disposiciones del acto acusado que regulan el etiquetado frontal de advertencia de comestibles y bebidas ultra procesados, de acuerdo con los resultados de un estudio que contrató para evaluar la mayor evidencia científica libre de conflicto de interés.

1.2.3. Las señoras Jomary Ortegón Osorio y Yessika Hoyos Morales, quienes manifiestan actuar en nombre propio y en calidad de presidenta y abogada de la **Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo**, solicitan que se las tenga a ellas y a dicha organización como coadyuvantes de la parte actora.

Solicitaron que se decrete la suspensión provisional de la Resolución 810 de 2021, teniendo en cuenta en que es evidente su oposición al artículo 5 de la Ley 2120 de 2021, lo cual está probado por el hecho de que el Ministerio de Salud y Protección Social está adelantando el trámite de consulta pública de un proyecto de resolución orientado a modificarla.

Además, advirtió que la suspensión de la resolución es necesaria para preservar la seguridad jurídica y evitar los gastos adicionales por parte de los comerciantes, que estarían adoptando los sellos circulares establecidos en el acto acusado, y luego tendrían que destruirlos para adaptarse a lo exigido por la Ley 2120 de 2021.

### **1.3. Traslado de la solicitud**

1.3.1. La apoderada del **Ministerio de Salud y Protección Social**<sup>8</sup> manifestó que la Resolución 810 de 2021 fue expedida con fundamento en las facultades constitucionales y legales con las que cuenta la entidad,

---

<sup>8</sup> Índice 26 del sitio del proceso en el sistema SAMAI.



y que esta se encuentra adecuadamente sustentada en la evidencia técnica y en la revisión de un equipo especializado.

1.3.2. Explicó que, frente *"al etiquetado frontal de advertencia se revisaron los criterios, excepciones, logos, formas, ubicaciones y demás de los países que ya contaban con una propuesta o medida regulatoria (Chile, Perú, Uruguay, Israel, Brasil, México) y a través de discusiones técnicas se llevó a cabo la propuesta de un círculo con tres nutrientes a destacar (sodio, grasas saturadas y azúcares añadidos) (...) que tuvo ajustes según las consideraciones técnicas del sector productivo y la sociedad civil, para finalmente llegar a un acuerdo"*<sup>9</sup>.

En este orden, alegó que la Resolución 810 de 2021 cumplió a cabalidad con los requisitos y procedimientos legales para la expedición de un reglamento técnico, por lo que no infringió ninguna de las normas invocadas por la parte actora y, en consecuencia, la suspensión provisional no está llamada a prosperar.

1.3.3. Argumentó que, contra lo alegado en la solicitud, la Resolución 810 de 2021 no causaría un perjuicio irremediable a los empresarios, pues en el artículo 40 estableció que las disposiciones del reglamento técnico entrarían a regir 18 meses después de la fecha de su publicación en el Diario Oficial. Entonces, como el acto se publicó en el Diario Oficial N° 51.707 del 16 de junio de 2021, entraría a regir a partir del 16 de diciembre de 2022, por lo que ellos tendrían plazo suficiente para adaptarse a sus disposiciones.

1.3.4. Agregó que la solicitud de suspensión provisional no tiene sustento técnico ni jurídico en tanto afirma que el acto acusado causa un perjuicio irremediable para los consumidores, en especial para los niños, niñas y adolescentes, pues, por el contrario, la resolución acusada precisamente

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, página 15 del archivo "94\_0102Indice\_CONTESTACIÓN NroActua 26".



busca salvaguardar los derechos a la salud, a la alimentación y a la información de los consumidores.

1.3.5. Por otra parte, advirtió que la resolución demandada fue expedida antes de la promulgación de la Ley 2120 del 30 de julio de 2021, razón por la cual no está acorde con los lineamientos establecidos por el legislador. En todo caso, el acto acusado *"podrá estar sujeto a modificación"*, para adaptarse a lo determinado en dicha disposición legal.

1.3.6. Finalmente, informó que *"el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en trámite de Acción Popular identificada con radicado No 25000234100020190106300, iniciada por la organización REDPAPAZ, en contra de mi representada y en la cual actúa el Demandante, ha negado todas las solicitudes de medidas cautelares presentadas por el Actor Popular"*<sup>10</sup>.

1.3.7. Posteriormente, mediante memorial radicado el 11 de enero de 2023<sup>11</sup>, el Ministerio de Salud y Protección Social **allegó copia de la Resolución 2492 del 13 de diciembre de 2022**, *"Por la cual se modifican los artículos 2º, 3º, 16, 25, 32, 37 y 40 de la Resolución 810 de 2021 que establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados y empacados para consumo humano"*. De acuerdo con lo anterior, solicitó la terminación del proceso.

No obstante, mediante memorial radicado el 30 de enero de 2023<sup>12</sup>, la apoderada del Ministerio de Salud y Protección Social retiró la solicitud de terminación y dijo que ésta se había debido a *"un error involuntario"*.

1.3.8. Se advierte que, mediante auto del 15 de julio de 2024, el despacho **ordenó correr traslado del memorial** presentado por los demandantes

<sup>10</sup> *Ibidem*, página 23.

<sup>11</sup> Índice 43 *ibidem*.

<sup>12</sup> Índice 45 *ibidem*.



el 10 de agosto de 2022, por medio del cual manifestaron "*poner de presente **nuevos hechos** de relevancia para el presente caso*".

1.3.8.1. Dentro del término respectivo, la apoderada del **Ministerio de Salud y Protección Social** presentó escrito en el que señaló que la entidad tramitó la modificación de la Resolución 810 de 2021, la cual se concretó en la Resolución 2492 de 2022, con la cual se dio cumplimiento al artículo 5 de la Ley 2120 de 2021, que estableció que el Gobierno nacional debía reglamentar los parámetros técnicos de 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 lo cual debía tener en cuenta "*la evidencia científica suministrada por la Organización Mundial de la Salud (OMS)*".

En tal sentido, dijo que el nuevo acto adoptó el etiquetado frontal de advertencia de forma octogonal, teniendo en cuenta los criterios determinados por un estudio realizado por la Universidad de Antioquia, que además indicó que el sello debía ser de color negro, sin símbolos, e incluir la frase "*Exceso en*"<sup>13</sup>.

Asimismo, advirtió que, para cumplir con los valores máximos exigidos en la Ley 2120 de 2021, el nuevo acto adoptó el modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que se basó en la mayor evidencia científica disponible, con base en el estudio realizado por el Ministerio<sup>14</sup>.

Por último, señaló que el acto no causa perjuicios irremediables a los pequeños y medianos productores, pues brindó diferentes alternativas

<sup>13</sup> Señaló que el estudio de la Universidad de Antioquia podía consultarse en el siguiente link: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SSNAB/revision-sistemica-forma-etiquetado-frontal-advertencia.pdf>

<sup>14</sup> Indicó que el estudio del Ministerio de Salud se puede consultar en el siguiente link: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SSNAB/revision-sistemica-perfiles-nutrientes-etiquetado-frontal-advertencia.pdf>



para que estos agotaran las etiquetas circulares elaboradas con fundamento en la Resolución 810 de 2021.

#### **1.4. Solicitud de coadyuvancia de la parte demanda**

1.4.1. La **Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI**<sup>15</sup>, por intermedio de la primera representante legal suplente, intervino en calidad de coadyuvante del Ministerio de Salud y Protección Social, y se opuso a la suspensión provisional del acto demandado.

1.4.2. Adujo que en este caso no se configuran los presupuestos del artículo 231 del CPACA porque la oposición del acto acusado a las disposiciones invocadas como infringidas no surge de manera evidente de su sola confrontación.

1.4.3. Advirtió que, pese a que la parte actora solicita la suspensión de la Resolución 810 de 2021 en su totalidad, la argumentación que expone únicamente se refiere a los artículos 16, 25, 32 y 33.

1.4.4. Alegó que la medida cautelar solicitada no es procedente porque las normas superiores que se invocan como violadas no regulan en detalle el modelo de etiquetado nutricional frontal de los alimentos. Por lo tanto, para determinar la legalidad o ilegalidad del modelo de etiquetado que adoptó la resolución acusada, es necesario realizar un estudio exhaustivo de los argumentos planteados en la demanda, lo cual es propio de la sentencia.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Coadyuvancias**

2.1.1. La señora Carolina Piñeros Ospina, en calidad de directora ejecutiva y representante legal de la Corporación Colombiana de Padres y Madres

---

<sup>15</sup> Índice 24 del sitio del proceso en el sistema SAMAI.



– Red PaPaz, por intermedio de su directora ejecutiva y representante legal, presentó escrito de coadyuvancia a la solicitud de suspensión provisional. En tal sentido, allegó el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, que acredita a la solicitante como directora ejecutiva y representante legal de la organización.

Por lo tanto, en los términos del artículo 223<sup>16</sup> del CPACA, se reconocerá a Red PaPaz como coadyuvante de la parte demandante.

2.1.2. Las señoras Jomary Ortega Osorio y Yessika Hoyos Morales solicitan ser reconocidas como coadyuvantes de la parte actora. Además, manifiestan actuar en calidad de presidenta y abogada de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, y solicitan que también se tenga a dicha organización como coadyuvante de los demandantes. Sin embargo, no allegaron la prueba de la existencia de la organización ni acreditaron tener la facultad para representarla.

En consecuencia, en los términos del artículo 223 del CPACA, las referidas señoras serán reconocidas como coadyuvantes de la parte actora, como personas naturales.

2.1.3. El señor Juan Carlos Morales González manifiesta actuar en calidad de director ejecutivo de FIAN Colombia, y solicita que se tenga a dicha organización como coadyuvante de la parte actora. Empero, no allegó la prueba de la existencia de esta ni acreditó tener la facultad para representarla.

---

<sup>16</sup> "Artículo 223. Coadyuvancia en los procesos de simple nulidad. En los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado. El coadyuvante podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta. Antes del vencimiento del término para aclarar, reformar o modificar la demanda, cualquier persona podrá intervenir para formular nuevos cargos o para solicitar que la anulación se extienda a otras disposiciones del mismo acto, caso en el cual se surtirán los mismos traslados ordenados para la reforma de la demanda principal".



Por lo tanto, se le requerirá para que en un plazo de cinco (5) días acredite la existencia de la organización y la facultad que aduce tener para representarla.

2.1.4. Por último, la señora Paola Margarita Buendía García, en calidad de primera representante legal suplente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, intervino como coadyuvante del Ministerio de Salud y Protección Social, y aportó el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Medellín.

Siendo así, en los términos del artículo 223 del CPACA, se reconocerá a la ANDI como coadyuvante de la parte demandada.

## **2.2. La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados**

2.2.1. En el marco de las diversas medidas cautelares establecidas en el CPACA<sup>17</sup> se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 229 y siguientes, la cual se caracteriza por su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, que pretende evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida, con el

---

<sup>17</sup> El artículo 230 del CPACA señala que el Juez puede decretar, cuando haya lugar a ello, “una o varias de las siguientes” cautelares: ordenar que se mantenga una situación, o se restablezca el estado de cosas anterior a la conducta “vulnerante o amenazante”, cuando fuere posible (numeral 1); suspender un procedimiento o actuación administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones (numeral 2); suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (numeral 3); ordenar que se adopte una decisión, o que se realice una obra o una demolición de una obra con el objeto de evitar el acaecimiento de un perjuicio o que los efectos de este se agraven (numeral 4); impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer (numeral 5). Cuando la medida cautelar implique la adopción de un acto discrecional, el Juez no puede sustituir a la autoridad competente, sino limitarse a ordenar su adopción según la Ley (párrafo).



fin de proteger los intereses generales dentro de un Estado Social de Derecho<sup>18</sup>.

Respecto a esta medida cautelar, la Ley 1437 de 2011 expresamente hace referencia a la confrontación de legalidad que debe efectuar el juez, esto es, el análisis inicial de legalidad del acto acusado, de cara a las normas que se estiman infringidas, sin que ello constituya un prejuzgamiento. Frente a la manera en la que el juez debe abordar ese análisis inicial, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (expediente número 2014-03799), indicó:

*"[...] Para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final [...]"*

2.2.2. Ahora bien, la jurisprudencia ha señalado que es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo efectos jurídicos<sup>19</sup>, pues, aunque la norma no lo prevé, es lógico, de la naturaleza misma de la medida cautelar, que el acto acusado esté surtiendo efectos que puedan ser suspendidos provisionalmente.

2.2.3. En cuanto a los requisitos para la imposición de una medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Auto de 15 de diciembre de 2017, Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00163-00, Actor: Lina Marcela Muñoz Ávila y Otros.

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera subsección "C", Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Auto de 29 de mayo de 2014, Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00034-00 (50221), Actor: Colgems Ltda. CI. En el mismo sentido, Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Sentencia de 18 de julio de 2002, Exp. 22477, en la que se precisó que: "La jurisprudencia ha precisado que, por tratarse de una medida cautelar, su procedencia quedará obstaculizada cuando el acto se ha cumplido y sus efectos - y por consiguiente el perjuicio - se ha consumado."



administrativos demandados, debe tenerse en cuenta el artículo 229 del CPACA, que prescribe:

*"Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.*

*Parágrafo. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos ~~y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio~~". (Subrayas del despacho).*

Esta Sección ha sostenido lo siguiente en relación con los requisitos para decretar la medida cautelar:

*"A voces del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, 'cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud'. Entonces, su procedencia está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado. Dice así el citado artículo:*

*'Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

*En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:*

- a) *Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
2. *Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
3. *Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*



4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
- b) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - c) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.' (Negritas fuera del texto).

*Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados". (Subrayas del despacho).*

Al respecto, resulta altamente útil traer a colación el análisis realizado por esta Corporación en el auto del 21 de octubre de 2013<sup>20</sup>, en el cual se abordó el tema en un asunto semejante:

*"En efecto, el requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar no se encuentra en el artículo 231 del CPACA que trae a colación el recurrente, sino en el artículo 229 ejusdem cuyo contenido y alcance fueron explicados en el auto recurrido. Con todo, esta disposición advierte que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, pueden ser decretadas a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que equivale a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.*

*Cosa distinta es que en la demanda se indiquen las normas violadas y el concepto de la violación, ya que esto comporta uno de los requisitos exigidos para este tipo de líbelos según lo dispone el artículo 162 numeral 4 del CPACA, requisito que no puede confundirse con el establecido en el comentado artículo 229.*

*En el mismo sentido, el alcance de la expresión 'procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado' contenida en artículo 231 *Ibíd*, se encuentra dirigida a explicar que la solicitud de suspensión provisional puede ser presentada en el líbello introductorio o en un escrito aparte, y no a que la sustentación de la medida cautelar quede suplida con el concepto de violación de las normas indicadas en la demanda, dado que, se reitera, se trata de dos requisitos distintos para fines procesales disímiles: uno, el que se refiere a fundamentar jurídicamente la pretensión de nulidad del acto, el otro, a explicar las razones por las cuales el acto debe ser suspendido provisionalmente.*

*Lo anterior no quiere decir que los argumentos para cada uno de los fines procesales mencionados puedan coincidir, es más, si lo deseado por la actora era que el concepto de violación expuesto en la demanda sirviera de fundamento de la solicitud de suspensión provisional así debió expresarlo, máxime si se tiene en cuenta que en el escrito de la demanda dedicó un capítulo aparte a la suspensión provisional dentro del cual inscribió un subtítulo denominado "FUNDAMENTO DE LA PETICIÓN DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL", que fue al que se atuvo este Despacho para resolver la medida.*

*En otras palabras, la actora en su demanda dedicó un capítulo para sustentar la*

<sup>20</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, radicación: 11001-0324-000-2012-00317-00.



medida cautelar, a esa sustentación se remitieron la entidad demandada y el Despacho para descorrer el traslado y resolver la medida, sin embargo, ahora, viendo que esa sustentación en varios de sus apartes fue insuficiente, pretende que se tengan como tales los argumentos que utilizó para otros fines procesales.

Finalmente sobre este punto, debe ponerse de relieve que la sustentación de la solicitud de suspensión provisional no constituye un exceso ritual, se trata de la observancia de una carga procesal en cabeza de la actora cuyo cumplimiento es el deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia<sup>21</sup> y a su vez la carga que exige la ley para que, entre otras, se garantice el derecho de defensa de la entidad que expidió el acto.

A propósito del derecho de defensa de la entidad demandada, no se puede perder de vista que la nueva codificación trajo consigo la obligación de correr traslado a la parte demandada de la solicitud de suspensión, en ese orden, la carga impuesta para que se sustente la medida también se encuentra dirigida a que la entidad que profirió el acto conozca a ciencia cierta las razones esgrimidas por el actor para poder ejercer eficientemente su derecho de defensa. En ese contexto, no puede tenerse como sustentación de la medida cautelar la sola afirmación de que el acto administrativo desconoce normas de rango superior.

Por todo lo dicho, el Despacho confirmará la decisión recurrida toda vez que se ha podido constar que en esos precisos aspectos la actora omitió realizar la fundamentación de la medida cautelar según lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011". (Subrayas del despacho).

De acuerdo con lo anterior, es claro que, como con la solicitud de suspensión provisional se pretende excepcionar la presunción de legalidad y el carácter ejecutorio de los actos de la Administración, lo mínimo que debe contener la petición es la sustentación expresa de las razones jurídicas que llevan a su decreto, esto es, que se exponga la confrontación del acto demandado con normas específicas del ordenamiento jurídico que se alegan como infringidas o con las pruebas aportadas.

### **2.3. Análisis del caso**

2.3.1. El despacho advierte que, en el acápite de la demanda dedicado a la solicitud de la medida cautelar, la parte actora pidió suspensión provisional "de los efectos de la Resolución 810 de 2021", proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social. Sin embargo, se observa que los argumentos que en concreto se exponen en ese punto del libelo se

---

<sup>21</sup> Cita original: "En ese sentido el artículo 103 inciso 4 de la Ley 1437 de 2011 dispone. 'Artículo 103: (...) Quien acuda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este código".



dirigen específicamente contra los artículos 16, 25, 32 y 33 del acto demandado.

2.3.1.1. En efecto, en la solicitud se expone que (i) se presenta una antinomia entre los artículos 16, 25, 32 y 33 del acto demandado y el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021, (ii) el modelo circular empleado para el etiquetado frontal de advertencia y los límites de contenidos de nutrientes para el establecimiento del sello, consagrados en el artículo 32, no se basan en la mejor evidencia científica disponible y libre de conflictos; (iii) la concurrencia de estos con las declaraciones de propiedades nutricionales y de salud, los cuales se encuentran establecidos en los artículos 16 y 25, genera confusión en los consumidores, por lo que van en contravía de los derechos a la salud, a la alimentación equilibrada y de acceso a la información, especialmente de los niños, niñas y adolescentes, resultando *"proporcionado, idóneo y necesario que se suspenda provisionalmente los artículos 16, 25, 32 y 33 de la norma demandada, y (iv) existe el riesgo de que los empresarios realicen inversiones en diseños y demás detalles de los productos para acogerse al modelo circular establecido en el artículo 32, y que después presenten pérdidas, en caso de que este sea anulado.*

2.3.1.2. Siendo así, el despacho precisa que el estudio a realizar en el presente auto se restringirá a los artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 de 2021.

2.3.2. Ahora bien, de acuerdo con lo informado por las partes, durante el trámite del presente proceso, el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 2492 de 2022, por la cual se modifican los artículos 2, 3, 16, 25, 32, 37 y 40 de la Resolución 810 de 2021. Es decir que, a excepción del artículo 33 de la resolución acusada, las disposiciones cuya suspensión se pide fueron modificadas por la entidad accionada mediante un acto administrativo posterior a la interposición de la demanda.



2.3.3. De acuerdo con lo anterior, el primer problema que deberá resolver el despacho consiste en determinar si procede la suspensión provisional de un acto administrativo que ha sido modificado por la administración.

2.3.3.1. Al respecto, esta Sala ha manifestado que la finalidad de la herramienta procesal de la suspensión provisional del acto administrativo no es otra que evitar, en forma transitoria, *"en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho"*<sup>22</sup>, que este siga produciendo efectos mientras se expide la providencia que pone fin al proceso. Por lo tanto, el presupuesto para imponer esta cautela es que el acto administrativo se encuentre vigente y que esté produciendo efectos<sup>23</sup>.

2.3.3.2. En este orden, es pertinente tener en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el numeral 5º del artículo 91<sup>24</sup> del CPACA, los actos administrativos pierden fuerza ejecutoria cuando dejan de estar vigentes, lo que ocurre cuando, en virtud de disposiciones posteriores, quedan sin efectos en todo o en parte. Es decir, cuando son derogados, o cuando son modificados, de manera que dejan de surtir los efectos que tenían en un momento anterior.

En tal caso, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sección, *"la suspensión provisional del acto administrativo acusado deviene inocua y se torna improcedente al haber sido modificado y, en ese orden operó la carencia de objeto por sustracción de materia"*<sup>25</sup>. Dicho de otro modo, *"la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo no es*

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, providencia del 4 de diciembre de 2017, consejera ponente: María Elizabeth García González, radicación: 11001-03-24-000-2016-00270-00.

<sup>23</sup> Sección Primera, auto del 23 de abril de 2019, consejero: Roberto Augusto Serrato Valdés, radicación: 11001-03-24-000-2015-00184-00.

<sup>24</sup> "Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: (...)

5. Cuando pierdan vigencia". (Subrayas del despacho).

<sup>25</sup> Sección Primera, proveído del 12 de diciembre de 2019, consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, radicación: 05001-23-33-000-2018-01169-01.



*procedente cuando la norma acusada ha sido modificada o derogada, por cuanto dicha suspensión parte del supuesto de vigencia*<sup>26</sup>.

Lo anterior, valga precisar, sin perjuicio del control de juridicidad que debe realizarse en la sentencia, en atención a los efectos jurídicos que el acto produjo mientras estuvo vigente.

2.3.3.3. De acuerdo con lo expuesto, no procede la suspensión provisional de los actos administrativos que no están produciendo efectos. Lo anterior, en los casos en los que un acto administrativo ha sido modificado, implica valorar si los elementos de este, que dieron lugar a la solicitud de la medida cautelar, siguen produciendo efectos. Es decir que, si tales elementos fueron objeto de modificación, debe entenderse que han perdido vigencia y, por lo tanto, no procede al respecto el pronunciamiento cautelar.

2.3.4. En atención a lo anterior, el despacho debe determinar si los aspectos de los artículos 16, 25 y 32 de la Resolución 810 de 2021, por los que los demandantes consideran que estos deben ser suspendidos, continúan produciendo efectos, luego de las modificaciones efectuadas por la Resolución 2492 de 2022.

2.3.4.1. En este orden, se observa que la Resolución 810 fue proferida el 16 de junio de 2021 y que el 30 de julio de 2021 se promulgó Ley 2120, es decir, aproximadamente un mes y medio después. Dicha Ley trajo disposiciones específicas sobre el *etiquetado frontal de advertencia* y, particularmente, en el artículo 5 ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social establecer la reglamentación correspondiente:

*"Artículo 5°. Etiquetado Frontal de Advertencia. Todos los productos comestibles o bebibles clasificados de acuerdo a nivel de procesamiento con cantidad excesiva de nutrientes críticos establecidos por el Ministerio de Salud y*

---

<sup>26</sup> Cita original: "Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014). Proceso: Medio de Control de Nulidad contra Decreto Nacional. Demandante: Mario Felipe Tovar Aragón. Demandadas: Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Radicado: 110010327000-2013-00014-00 (20066). Asunto: Decide Suspensión Provisional".



Protección Social, deberán implementar un etiquetado frontal donde se incorpore un sello de advertencia, que deberá **ser de alto impacto preventivo, claro, visible, legible, de fácil identificación y comprensión para los consumidores, con mensajes inequívocos que adviertan al consumidor de los contenidos excesivos de nutrientes críticos.**

El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará los parámetros técnicos de este etiquetado definiendo, la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, valores máximos, colores, tamaño y ubicación en los empaques de los productos que deban contenerlo, basándose en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de intereses. Para tal fin, podrá tener en cuenta la evidencia científica suministrada por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

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

(...)

Parágrafo 2. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, **reglamentará los criterios aplicables sobre declaraciones nutricionales o declaraciones de salud** en la etiqueta de los productos que deban adoptar los sellos de advertencia de que trata el presente Artículo.

*Para esta reglamentación se deberá considerar un criterio específico para empaques de productos comestibles que se comercialicen en presentación individual.*

(...)

*Parágrafo 4. El Ministerio de Salud y Protección Social, en un plazo máximo de un año contado a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentará lo dispuesto en el presente Artículo". (Subrayas y negrillas del despacho).*

2.3.4.2. En cumplimiento del anterior mandato legal, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 2492 de 2022, la cual modificó los artículos 16, 25 y 32, cuya suspensión se discute en el *sub lite*, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*"Que, así mismo, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 2120 de 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social suscribió el Contrato 113 de 2022, con la Universidad de Antioquia, cuyo objeto consistió en: **'Realizar la evaluación de la mayor evidencia disponible para establecer formas, color, tamaño, leyendas y ubicación del etiquetado frontal** de advertencia para productos procesados en Colombia', entidad que llevó a cabo una revisión sistemática de la literatura.*

*Que, producto de la ejecución del mencionado contrato, la Universidad de Antioquia recomienda modificar el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021, concluyendo que la mayor evidencia científica libre de conflicto de interés para etiquetado frontal es la siguiente:*



"figura/forma: **octagonal**; color: negro; borde: blanco; ubicado en el tercio superior del panel principal de exhibición; texto de advertencia: "EXCESO EN" nutrientes críticos; el texto del ente regulador: "Ministerio de Salud"; y, no se encontró evidencia suficiente sobre las características de proporción, tamaño y símbolos".

Que, de acuerdo con el Análisis de Impacto Normativo (AIN) Expost para etiquetado frontal de advertencia, **en el que se revisó la nueva evidencia científica libre de conflicto de interés, se encontró que la mejor evidencia para la forma es octagonal, color negro, borde blanco, con la palabra EXCESO, con el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS y con las restricciones a las declaraciones de propiedades nutricionales o de salud cuando el producto tiene un sello de advertencia.**

En tal sentido, los resultados sugieren que deben modificarse los artículos 2º, 3º, 16 y 25, en sus numerales 25.4 y 25.5 (sobre las restricciones a las declaraciones de propiedades nutricionales o de salud), 32, 37 y 40 de la Resolución 810 de 2021". (Subrayas y negrillas del despacho).

2.3.4.3. Ahora bien, en cuanto al artículo 16 acusado, se observa que la solicitud de suspensión cuestiona la concurrencia de las declaraciones de propiedades nutricionales con el etiquetado frontal de advertencia.

Al respecto, se advierte que la nueva versión del artículo eliminó (i) el párrafo del numeral 16.1.1, que consagraba la continuidad de las declaraciones de propiedades nutricionales que ya habían sido aprobadas por la Sala Especializada de Alimentos y Bebidas del Invima, y (ii) los numerales 16.1.3 y 16.1.4, que establecían las condiciones de concurrencia de los sellos frontales y las declaraciones de propiedades nutricionales.

En su lugar, el numeral 16.3 de la nueva versión del artículo establece que "cuando un producto cuente con 1 o más sellos frontales de advertencia, no podrá realizar declaraciones de propiedad nutricionales".

2.3.4.4. En relación con el artículo 25, que consagra las prohibiciones en declaraciones en salud, se observa que los numerales 25.4 y 25.5 de la anterior versión establecían:

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



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

La Resolución 2492 de 2022 modificó estos dos numerales para, en su lugar, prohibir (i) las declaraciones de propiedades de salud en los productos que tengan al menos un sello frontal de advertencia, y (ii) que se cuantifique el grado de reducción del riesgo de enfermedad:

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

*25.5. No se permite cuantificar el grado de reducción del riesgo de enfermedad causados por los factores metabólicos atribuibles a las ENT.*

2.3.4.5. En cuanto al artículo 32, los demandantes cuestionan los límites de contenidos de nutrientes y que el etiquetado frontal de advertencia sea circular, lo que, a su juicio, *"va en contravía de los derechos a la salud y a la alimentación equilibrada, especialmente de los NNA, así como el derecho al acceso a la información de los consumidores, debido a que no se basa en la mejor evidencia científica disponible y libre de conflictos, tal como se evidenció en la sección 5.2.1.1 de la presente demanda"*<sup>27</sup>.

2.3.4.5.1. Sobre el particular, se observa que la versión anterior del artículo contenía la siguiente tabla de límites de contenidos de nutrientes para el establecimiento del sello de advertencia:

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

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

Y la versión modificada por la Resolución 2492 de 2022 es la siguiente:

*Tabla número 17 Límites de contenidos de nutrientes para establecimiento de sello de advertencia*

<sup>27</sup> Página 89 de la demanda.

Nutriente	Sólidos (100 g) - semisólidos	Líquidos (100 mL)
Sodio	$\geq 1\text{mg/kcal}$ y/o $\geq 300\text{ mg}/100\text{ g}$ <i>Para carnes crudas envasadas a las que se les haya adicionado sal/sodio, el límite es 300 mg/100 g</i>	$\geq 1\text{mg/kcal}$ o <i>Bebidas analcohólicas sin aporte energético: <math>\geq 40\text{ mg}</math> de sodio cada 100 ml</i>
Azúcares	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de azúcares libres	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de azúcares libres
Grasas saturadas	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de grasas saturadas	$\geq 10\%$ del total de energía proveniente de grasas saturadas
Grasas trans	$\geq 1\%$ del total de energía proveniente de grasas trans	$\geq 1\%$ del total de energía proveniente de grasas trans
Edulcorantes	Cualquier cantidad de edulcorantes	Cualquier cantidad de edulcorantes

2.3.4.5.2. En cuanto al sello de advertencia, la versión anterior del artículo establecía la siguiente figura:

**FIGURA 6. Forma del sello frontal de advertencia**



A su vez, la nueva versión de la norma, con la modificación efectuada por la Resolución 2492 de 2022, establece la siguiente figura:

*FIGURA 6. Forma del sello frontal de advertencia*



Se advierte entonces que, tanto la tabla de los límites de contenidos de nutrientes, como la forma y el contenido del sello frontal de advertencia,



fueron modificados, quedando de forma octogonal e incluyendo la expresión "EXCESO EN".

2.3.4.6. De acuerdo con lo expuesto, el despacho concluye que los elementos de los artículos 16, 25 y 32 de la Resolución 810 de 2021, por los que los demandantes consideraban que estos debían ser suspendidos, perdieron fuerza ejecutoria y ya no están produciendo efectos, como consecuencia de las modificaciones efectuadas por la Resolución 2492 de 2022.

Por lo tanto, no procede el estudio sobre la suspensión provisional de estas disposiciones, pues, como se expuso, el presupuesto de este mecanismo cautelar es que el acto se encuentre produciendo efectos que ameriten ser suspendidos.

2.3.5. En este orden, procede el despacho a analizar la suspensión provisional del **artículo 33 de la Resolución 810 de 2021**, que, como se indicó, fue la única de las disposiciones objeto de la solicitud de medida cautelar que no fue modificada por la Resolución 2492 de 2022.

2.3.5.1. Como primer aspecto, el despacho deberá dilucidar si la petición cumple con la carga de argumentación que exige la normativa aplicable para la procedencia de la suspensión provisional.

2.3.5.2. Se advierte que el artículo acusado es del siguiente tenor:

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

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

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

Nutriente	Sólidos (100 g)	Líquidos (100 mL)
Sodio (mg)	$\leq 80$	$\leq 60$
Azúcares añadidos (g)	$\leq 2.0$	$\leq 1.0$
Grasas saturadas (g)	$\leq 2.0$	$\leq 2.0$

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

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

33.4 Forma del sello positivo:

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

FIGURA 7. Forma del sello positivo



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

(...)”.

Entonces, la disposición atacada establece la posibilidad de que a los alimentos envasados que cumplan con determinados criterios técnicos, como los contenidos máximos de sodio, grasa saturada y azúcares añadidos, se les incluya un *sello positivo* con determinadas características, tamaño y ubicación.

2.3.5.3. En este orden, se recuerda que la solicitud de la medida cautelar se fundamentó en: (i) la antinomia que surgió entre los artículos atacados y el artículo 5 de la Ley 2120 de 2021; (ii) las inconformidades frente al modelo circular del etiquetado frontal de advertencia y los límites de contenidos de nutrientes (artículo 32); (iii) la confusión que genera la concurrencia de éstos con las declaraciones de propiedades nutricionales y de salud (artículos 16 y 25), y (iv) la existencia de un supuesto riesgo de que los empresarios presenten pérdidas al adoptar el modelo circular.



Siendo así, el despacho advierte que ninguno de los argumentos de la solicitud se dirige específicamente a sustentar la necesidad de que el artículo 33 de la Resolución 810 de 2021, que establece las reglas para la utilización del denominado *sello positivo*, sea suspendido provisionalmente. En efecto, en el acápite de la medida cautelar, los demandantes no controvirtieron el contenido ni los efectos de dicha disposición, ni argumentaron por qué esta infringe las normas superiores invocadas como violadas, de manera que no es posible efectuar su confrontación con tales disposiciones ni con las pruebas allegadas con la solicitud.

De hecho, se advierte que en la solicitud de la medida cautelar los demandantes únicamente solicitaron remitirse a los argumentos de la demanda, particularmente a la sección 5.2.1.1 del concepto de la violación, cuando hicieron alusión a los defectos que a su juicio tenía el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021. Por lo tanto, no es procedente remitirse al resto de los argumentos del libelo para estudiar la suspensión del artículo 33 *ibidem*, pues, valga destacar, estos fueron expuestos para una finalidad distinta, esto es, para el análisis de juridicidad del acto, el cual corresponderá acometer únicamente en la sentencia.

#### **2.4. Conclusión**

De acuerdo con lo expuesto, el despacho concluye que no es procedente la suspensión provisional de los artículos 16, 25 y 32 de la Resolución 810 de 2021 porque los elementos de estos que motivan la solicitud perdieron vigencia con la expedición de la Resolución 2492 de 2022. Tampoco procede la medida respecto del artículo 33 *ibidem* porque, en relación con este la solicitud, no cumple con los presupuestos de los artículos 229 y 231 del CPACA, que exigen que esta debe estar debidamente sustentada en las razones jurídicas que llevan a su decreto, esto es, porque no se expone su confrontación con normas específicas del ordenamiento jurídico que se alegan como infringidas o con las pruebas aportadas.



Por lo expuesto, el Despacho

**RESUELVE:**

**PRIMERO: RECONOCER** a la Corporación Colombiana de Padres y Madres – Red PaPaz, y a las señoras Jomary Ortega Osorio y Yessika Hoyos Morales como coadyuvantes de la parte demandante.

**SEGUNDO: RECONOCER** a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI como coadyuvante de la parte demandada.

**TERCERO: REQUERIR** al señor Juan Carlos Morales González, quien manifiesta actuar en calidad de director ejecutivo de FIAN Colombia, para que, en el término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente a la notificación del presente auto, acredite su calidad, la existencia de la organización que aduce representar y la facultad suficiente de representación de la misma.

**CUARTO: RECONOCER** a las señoras Jomary Ortega Osorio y Yessika Hoyos Morales como coadyuvantes de la parte demandante.

**QUINTO: DENEGAR** la suspensión provisional de los efectos de los artículos 16, 25, 32 y 33 de la Resolución 810 del 16 de junio de 2021, de acuerdo con las razones expuestas.

**Notifíquese y cúmplase.**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
**Consejero de Estado**

CONSTANCIA: El presente auto fue firmado electrónicamente en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.