



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 509

Bogotá, D. C., viernes, 11 de abril de 2025

EDICIÓN DE 5 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO AL TEXTO RADICADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 306 DE 2024 SENADO

por la cual se establecen medidas de salud pública para proteger de manera especial a la niñez y la adolescencia, promover una alimentación saludable, combatir la malnutrición y prevenir las enfermedades no transmisibles (en adelante el “proyecto”).

Superintendencia de
Industria y Comercio

Bogotá D.C.

Doctor

PRAXERE JOSÉ OSPINO REY

Secretario

Comisión Séptima Constitucional Permanente

SENADO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

comision.septima@senado.gov.co

Asunto: Comentarios de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** al texto radicado del Proyecto de Ley No. 306 de 2024 (**SENADO**) “*Por la cual se establecen medidas de salud pública para proteger de manera especial a la niñez y la adolescencia, promover una alimentación saludable, combatir la malnutrición y prevenir las enfermedades no transmisibles*” (en adelante el “proyecto”).

Respetado Doctor:

Esta Superintendencia realiza un seguimiento permanente a los proyectos de ley que pueden tener incidencia en el ejercicio de las funciones constitucionales y legales que le han sido asignadas. En consecuencia, y después de haber revisado la iniciativa indicada en el asunto, de manera respetuosa nos permitimos presentar las siguientes observaciones y recomendaciones:

1. Observaciones relacionadas con las definiciones planteadas en el proyecto

Frente al artículo 2 del proyecto —relativo a las “definiciones”— se destaca el concepto contenido en el numeral 7; el cual es alusivo a la publicidad y donde se refiere lo siguiente:

“**7. Publicidad:** *Cualquier forma de comunicación comercial, mensaje o acción que se desarrolle para promover o promocionar un producto o servicio, o los signos distintivos con los que se encuentre relacionado, y que esté diseñada para aumentar, o que tenga el efecto de aumentar el reconocimiento, el atractivo y/o el consumo de productos y servicios.*”

Al respecto, se hace necesario precisar que, en el numeral 12 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011 —Estatuto del Consumidor—, ya existe una definición de publicidad que contiene los aspectos más relevantes de la propuesta. Al respecto, la norma vigente establece lo siguiente:

“**12. Publicidad:** *Toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo.*”

En este sentido, consideramos que la definición contenida en el Estatuto del Consumidor no tiene una limitación en relación con los medios en los que se realiza, con lo cual puede adaptarse a situaciones futuras no previstas. Así mismo, la definición citada tiene la virtud de comprender los diferentes aspectos indicados en la propuesta, sin necesidad de especificarlos, pues la expresión “*influir en las decisiones de consumo*” es amplia y no tiene un carácter restrictivo lo cual, de nuevo, permite su adaptación a escenarios que excedan la promoción, el aumento del reconocimiento o el atractivo de los productos.

Considerando lo anterior, **respetuosamente se sugiere adaptar la redacción tomando como base el numeral 12 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011 para efectos de la definición de publicidad.**

Por otro lado, dentro de la definición propuesta en el proyecto, se sugiere revisar la terminología utilizada, pues se habla de “*productos y servicios*” como si fueran algo distinto, cuando, en normas relacionadas con otros sectores, tal y como sucede con las normas de protección al consumidor, existe una semejanza entre ellos, como se evidencia a la luz del numeral 8 del artículo 5 del Estatuto del Consumidor, según el cual un producto es “*todo bien o servicio*”.

Adicionalmente, en tanto el proyecto se orienta a restringir la exposición de niños, niñas y adolescentes a la publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados **respetuosamente se sugiere la sustitución de las expresiones “*productos y servicios*” en todo el articulado, por la expresión “*alimentos ultraprocesados*”,** con el fin de mantener la coherencia con el objetivo de la propuesta y el ordenamiento jurídico actual.

Por último, en la medida en que, a lo largo del articulado se hace referencia específica a comestibles y bebibles ultraprocesados, **respetuosamente se sugiere la eliminación del numeral 1 del artículo comentado, que define el concepto de “*alimento real*”** ya que, salvo el numeral señalado, el concepto sólo se encuentra dentro del artículo 4 de la propuesta. Por lo tanto, **no se encuentra una utilidad evidente a esta expresión dentro del proyecto, ni un impacto tan específico, comparado con la restricción del acceso a los alimentos ultraprocesados.**

Además, la expresión comentada no está definida ni reconocida en estándares internacionales de los que Colombia toma referencia para efectos de inocuidad alimentaria, como sería el sistema **CODEX ALIMENTARIUS** de la **ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO)**.

Así las cosas, en su lugar, **respetuosamente se sugiere incluir una definición de “*alimento ultraprocesado*”,** esto permitirá contar con un parámetro claro para la aplicación de la norma, sin dar lugar a diversas interpretaciones.

De conformidad con las consideraciones expuestas, respetuosamente se sugieren las siguientes modificaciones:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
<p>Artículo 2. Definiciones. Para todos los efectos, los siguientes términos tendrán la definición que, a continuación, se refiere:</p> <p>1. Alimento real: Es aquel producido por la naturaleza, caracterizado por contener un solo ingrediente y una matriz alimentaria que al ser consumido, alimenta, nutre y contribuye a una vida saludable, así como a la satisfacción de necesidades de otro orden.</p> <p>(...)</p> <p>7. Publicidad: Cualquier forma de comunicación comercial, mensaje o acción que se desarrolle para promover o promocionar un producto o servicio, o los signos distintivos con los que se encuentre relacionado, y que esté diseñada para aumentar, o que tenga el efecto de aumentar, el reconocimiento, el atractivo y/o el consumo de productos o servicios.”.</p>	<p>Artículo 2. Definiciones. Para todos los efectos, los siguientes términos tendrán la definición que, a continuación, se refiere:</p> <p>1. Alimento real: Es aquel producido por la naturaleza, caracterizado por contener un solo ingrediente y una matriz alimentaria que al ser consumido, alimenta, nutre y contribuye a una vida saludable, así como a la satisfacción de necesidades de otro orden. Alimentos ultraprocesados: <u>Son aquellos productos alimenticios elaborados con procesos tecnológicos, sometidos a procesos de transformación a los cuales se les añade sal, azúcar, grasas u otros 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.</u></p> <p>(...)</p> <p>7. Publicidad: Cualquier forma de comunicación comercial, mensaje o acción que se desarrolle para promover o promocionar un producto o servicio, o los signos distintivos con los que se encuentre relacionado, y que esté diseñada para aumentar, o que tenga el efecto de aumentar, el reconocimiento, el atractivo y/o el consumo de productos o servicios. <u>Toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo.”.</u></p> <p>(El texto tachado y subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).</p>

2. Observaciones relacionadas con las prohibiciones en la publicidad de alimentos ultraprocesados

El artículo 5 del proyecto —relativo a la “*restricción a la exposición de niñas, niños y adolescentes a la publicidad de productos comestibles y bebibles ultraprocesados*”— establece una serie de prohibiciones a la publicidad de alimentos ultraprocesados. Al respecto, **respetuosamente se sugiere revisar la redacción de este artículo, considerando que puede resultar imprecisa y, en esa medida su implementación puede dificultar el ejercicio efectivo de las facultades de inspección, vigilancia y control de esta autoridad.**

En particular, expresiones como “*lenguaje infantil*” y el alcance de la expresión “*efectos especiales*” resultan poco claros a fin de establecer, en el marco de un proceso sancionatorio, cuales son las conductas que serán sancionadas por la autoridad, debido a la amplitud de su significado, cuestión que pueden llevar a la inseguridad de los administrados, ya que no se cuenta con un parámetro que permita establecer claramente en qué casos se estará frente a situaciones en las que se utilice un lenguaje infantil, así como tampoco existen criterios que permitan señalar cuáles son los efectos especiales que no pueden utilizarse dentro de la publicidad de los productos ultraprocesados.

Igualmente, la prohibición del uso de colores resulta problemática pues, plantea la discusión acerca de si la publicidad en definitiva no puede utilizar colores y debe ser en escala de grises o si, por el contrario, solamente puede utilizar una gama específica de colores.

Además, puede resultar inconveniente la restricción del uso de “*diseños animados*” y “*animaciones*”, debido a que la comunicación digital utiliza, en la actualidad, elementos animados. Del mismo modo, no queda claro, a la luz del texto, si la disposición pretende prohibir el uso de cómics o personajes ilustrados, cuando se refiere a “*personajes animados o similares*”, sobre todo considerando que la expresión “*similares*” tiene la posibilidad de añadir una carga interpretativa amplia.

En este sentido, respetuosamente **se sugiere incluir definiciones de las expresiones indicadas, con el fin de contar con parámetros objetivos que faciliten la labor de inspección, vigilancia y control**, pues contar con esto permitirá establecer claramente los casos en los cuales existe una infracción y facilitará un adecuado desarrollo de los procedimientos sancionatorios, así como, la toma de decisiones en ellos.

Ahora bien, frente al último numeral del artículo comentado, respetuosamente **se recomienda establecer los criterios que permitan a la autoridad administrativa saber en qué casos una táctica resulta atractiva** para niños, niñas y adolescentes, con el fin de garantizar una mayor certeza sobre la aplicación de la norma.

3. Observaciones relacionadas con la restricción a la publicidad de alimentos ultraprocesados

El artículo 6 del proyecto —relativo a “*restricciones a la publicidad de productos comestible y bebidas ultraprocesados en televisión y radio*”— propone que la publicidad de productos ultraprocesados en el servicio público de televisión y radio solamente se pueda realizar entre las 10 de la noche y las 5 de la mañana. A su vez, el artículo 8 del proyecto —relativo a “*restricciones a la publicidad en entornos digitales*”— busca prohibir la publicidad de alimentos ultraprocesados, incluyendo a los anunciantes, influenciadores y creadores de contenido, en los entornos digitales.

Frente al particular, si bien esta Superintendencia reconoce la importancia de restringir la publicidad de productos que puedan resultar en el desarrollo de factores de riesgo como los

señalados dentro del proyecto, resulta importante considerar que la publicidad comprende un amplio sector que genera empleo y ayuda al desarrollo económico del país.

En este sentido, **una limitación como la propuesta debe ser considerada detalladamente, con el fin de que se armonicen los principios que se busca proteger, pues esta medida podría generar un impacto en la economía, razón por la cual se hace necesario estudiar sus implicaciones, de cara a la estabilidad de ese mercado en específico.**

Cabe resaltar que la expresión “*publicidad a la que puedan estar expuestos niños, niñas o adolescentes*” genera una dificultad cuando se hace referencia a creadores de contenido e influenciadores. Lo anterior, considerando que **las redes sociales tienen un alcance amplio y generalizado que no necesariamente discrimina**, en virtud de los algoritmos utilizados y las pautas que se pagan para la exhibición de mensajes publicitarios, **a que población llega**, pues potencialmente cualquier persona, independientemente de su edad, estaría expuesta a distintos tipos de productos, incluyendo los alimentos ultraprocesados.

Con base en lo anterior, existe un riesgo en la publicidad que emiten los influenciadores y creadores de contenido y es la exposición de niños, niñas y adolescentes a su trabajo con estos productos, aunque no hayan sido planeados con la intención de llegar a ellos. **Esto podría afectar la actividad económica de los influenciadores y creadores de contenido y llevar a sanciones por circunstancias que exceden su capacidad de control.**

En consecuencia, **respetuosamente se sugiere verificar el impacto que tienen este tipo de propuestas y considerar la posibilidad de limitar la restricción a los casos indicados en el artículo 5, con las sugerencias realizadas sobre este.**

4. Observaciones relacionadas con la facultad sancionatoria

El artículo 10 del proyecto —relativo a “*sanciones en caso de incumplimiento*”— indica que el incumplimiento de sus normas será sancionado por esta Superintendencia de conformidad con el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 y siguiendo el procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011, y que, igualmente “*las demás autoridades públicas podrán impulsar los procedimientos en el marco de sus competencias contra las personas que incurran en las conductas anteriormente descritas*”.

En primer lugar, frente a la posibilidad de utilizar inteligencia artificial y otras herramientas tecnológicas para efectos de que esta Superintendencia pueda imponer las sanciones indicadas anteriormente, se observa que **puede resultar impreciso, en la medida en que no se indica específicamente la implementación de un proceso o tecnología particular, así como tampoco se hacen referencias a los recursos necesarios para su implementación.**

Cabe añadir que esta Superintendencia ya cuenta con las facultades para implementar este tipo de tecnologías, a partir de la normatividad vigente, razón por la cual **no se considera**

que exista un avance en las capacidades de la entidad. Por lo tanto, respetuosamente se sugiere revisar la redacción del artículo.

En segundo lugar, respetuosamente se recomienda establecer de una manera más precisa las competencias sancionatorias de esta Superintendencia, puesto que, si bien parte de los artículos hacen referencia a la publicidad, que sí forma parte de la competencia en materia de protección a los consumidores, lo cierto es que la norma no se limita a esto y, en esa medida, podrían presentarse casos en los que las competencias con otras entidades se solapen, como con el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL o el INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS (en adelante INVIMA), lo cual puede llevar a un alto grado de inseguridad jurídica de los administrados.

Así, se sugiere tener en cuenta que la competencia de esta Superintendencia en materia de protección a los consumidores se encuentra limitada al ámbito de la publicidad, puesto que la vigilancia sobre el etiquetado e información nutricional se encuentra a cargo del INVIMA a la luz de la Ley 2120 de 2021¹ y la Resolución 810 de 2021².

En tercer lugar, y como desarrollo de lo indicado anteriormente, respetuosamente se sugiere establecer claramente las competencias de las demás autoridades en la materia, con el fin de que se cumplan los requisitos para la regulación de la función sancionatoria, desarrollados dentro de la sentencia C-044 de 2023³ de la CORTE CONSTITUCIONAL.

De conformidad con las consideraciones expuestas, respetuosamente se sugieren las siguientes modificaciones:

Proyecto	Texto propuesto por esta Superintendencia
"Artículo 10. Sanciones en caso de incumplimiento. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las sanciones previstas en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 por inobservancia de las normas contenidas en esta ley. Para efectos de adelantar las funciones asignadas, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá hacer uso de sistemas de inteligencia artificial y demás herramientas tecnológicas necesarias. Las demás autoridades públicas podrán impulsar los procedimientos en el marco de sus competencias	"Artículo 10. Sanciones en caso de incumplimiento. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá imponer, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las sanciones previstas en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011 por inobservancia de las normas relacionadas con publicidad contenidas en esta Ley. Para efectos de adelantar las funciones asignadas, la Superintendencia de Industria y Comercio podrá hacer uso de sistemas de inteligencia artificial y demás herramientas tecnológicas necesarias. Las demás autoridades públicas podrán impulsar los procedimientos en el

¹ Artículo 11 "Sanciones. El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA) sancionara a cualquier persona que infrinja lo establecido en la presente ley en lo relativo a la implementación del etiquetado y las advertencias sanitarias. (...)".

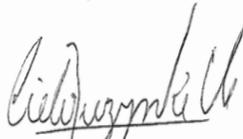
² Artículo 36 "Inspección, vigilancia y control. Corresponde al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA ejercer las funciones inspección, vigilancia y control (...)".

³ "en el ámbito del derecho administrativo sancionador se cumple el principio de legalidad, (...) cuando el legislador establece: (i) "los elementos básicos de la conducta típica que será sancionada"; (ii) "las remisiones normativas precisas cuando haya previsto un tipo en blanco o los criterios por medio de los cuales se pueda determinar la claridad de la conducta", y (iii) "la sanción que será impuesta o los criterios para determinarla con claridad".

contra las personas que incurran en las conductas anteriormente descritas".	marco de sus competencias contra las personas que incurran en las conductas anteriormente descritas
	<u>El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA sancionara a cualquier persona que infrinja lo establecido en la presente ley en lo relativo a la implementación del etiquetado y las advertencias sanitarias."</u>
	(El texto tachado y subrayado corresponde a las modificaciones propuestas por esta Entidad).

De esta forma esperamos haber contribuido al enriquecimiento de tan importante iniciativa, quedando a disposición para resolver cualquier inquietud que se presente sobre el particular.

Cordialmente,



CIELO RUSINQUE URREGO
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al veintiuno (21) del mes de abril del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones:

CONCEPTO: SUPERINTENDENCIA DE COMERCIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

REFRENDADO POR: CIELO RUSINQUE URREGO SUPERINTENDENTE

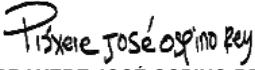
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: No 306/24 SENADO

TITULO DEL PROYECTO: "POR LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE SALUD PÚBLICA PARA PROTEGER DE MANERA ESPECIAL A LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA, PROMOVER UNA ALIMENTACIÓN SALUDABLE, COMBATIR LA MALNUTRICIÓN Y PREVENIR LAS ENFERMEDADES NO TRANSMISIBLES"

NÚMERO DE FOLIOS: CUATRO (4)

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario


PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General
Comisión Séptima
Senado de la República