Ambiente



Análisis de Impacto Normativo

Reglamento técnico de las definiciones y requisitos para anunciar productos que generen beneficios ambientales.

Proceso: Instrumentación Ambiental

Versión 2.0

20-octubre-2026

DOCUMENTO

VERSIÓN PARA COMENTARIOS DEL PÚBLICO – v2.

Elaborado: Equipo DAASU – GIRPA
Ing. Carlos Jairo Ramírez
José Manuel Moreno.

Tabla de Contenido:

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO. 5

A. PRÁCTICAS DE ECOBLANQUEO - *GREENWASHING*: 6
B. MARCO TÉCNICO DE REFERENCIA: 6
C. CONTEXTO SECTORIAL NACIONAL: 7
D. CONTEXTO INTERNACIONAL: 8
E. JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO – AIN. 9

2. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL: 10

A. MARCO CONSTITUCIONAL: 11
B. MARCO LEGAL: 11
C. MARCO REGLAMENTARIO: 14
D. MARCO INSTITUCIONAL: 15
E. RÉGIMEN SANCIONATORIO APLICABLE: 17
F. ACTO ADMINISTRATIVO COMO REGLAMENTO TÉCNICO: 17

3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA. 18

A. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA CENTRAL: 18
B. ÁRBOL DEL PROBLEMA 19
C. DESCRIPCIÓN DE LAS CAUSAS, EFECTOS Y DEL PROBLEMA CENTRAL: 21
D. DIMENSIONAMIENTO Y MAGNITUD DEL PROBLEMA CENTRAL: 25
E. LÍNEA BASE: CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL SIN INTERVENCIÓN DE REGLAMENTACIÓN TÉCNICA. 28
F. PRESENCIA DE FALLAS DE MERCADO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN VÍA REGULACIÓN TÉCNICA. 30
G. CARACTERIZACIÓN ANTE UNA INTERVENCIÓN DEL ESTADO: CRITERIOS PARA LA REGLAMENTACIÓN. 32

4. IDENTIFICACIÓN DE ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN 34

A. ALTERNATIVAS A EVALUAR: 35
B. ALTERNATIVA 1 - STATU QUO: 35
C. ALTERNATIVA 2 – NO REGULATORIA: 36
D. ALTERNATIVA 3 – REGULATORIA GENERAL: 38
E. ALTERNATIVA 4 – REGULATORIA ESPECÍFICA O GRANULAR: 39

5. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS 41

A. EL ANÁLISIS MULTICRITERIO COMO MÉTODO DE EVALUACIÓN. 41
B. PROCESO DE ANÁLISIS JERÁRQUICO (AHP): FUNDAMENTOS Y RELEVANCIA PARA EL PRESENTE AIN. 42
C. FORMULACIÓN DEL AHP PARA EL PRESENTE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO: 44

- ESTRUCTURA JERÁRQUICA: 44
- ESCALA FUNDAMENTAL DE COMPARACIÓN: 44
- DERIVACIÓN DE LOS PESOS DE LOS CRITERIOS: 45
- CONTROL DE CONSISTENCIA: 46
- CALIFICACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS: 47
- AGREGACIÓN DE LOS JUICIOS DEL PANEL: 47
- SÍNTESIS Y ORDENAMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS. 47
- INSTRUMENTO DE CAPTURA Y PANEL DE EXPERTOS. 48

6. RESULTADOS DEL ANÁLISIS MULTICRITERIO (AHP) Y ELECCIÓN DE LA ALTERNATIVA DE INTERVENCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA. 48

A. CONSULTA A EXPERTOS MEDIANTE FORMULARIO WEB. 48
B. PESOS DE LAS FAMILIAS DE CRITERIOS Y DE LOS SUBCRITERIOS. 49
C. CONSISTENCIA DE LAS MATRICES AGREGADAS 50
D. CALIFICACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS. 51
E. PUNTACIÓN FINAL AGREGADA Y ORDENAMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS EVALUADAS 52
F. ANÁLISIS DE ALTERNATIVA DE INTERVENCIÓN SELECCIONADA. 52

7. INFORME DE CONSULTAS PÚBLICAS EN EL MARCO DEL AIN. 54

8. DISEÑO DE LA IMPLEMENTACIÓN Y DEL SEGUIMIENTO DE LA ALTERNATIVA ELEGIDA. 55

9. CONCLUSIONES DEL AIN Y ELECCIÓN DE ALTERNATIVA DE REGULACIÓN. 57

10. BIBLIOGRAFÍA. 59

8.1. NORMATIVA NACIONAL COLOMBIANA 59

8.2. JURISPRUDENCIA NACIONAL 61
8.3. NORMATIVA INTERNACIONAL 61
8.4. ESTÁNDARES TÉCNICOS Y NORMAS INTERNACIONALES 62
8.5. DOCUMENTOS DE ORGANISMOS MULTILATERALES 63
8.6. PUBLICACIONES ACADÉMICAS 63
8.7. REPORTES TÉCNICOS E INSTITUCIONALES 64
8.8. INSTRUMENTOS DE AUTORREGULACIÓN 65
8.9. NOTAS DE PRENSA Y RECURSOS WEB 65

11. ANEXOS. 65

- **ANEXO A. MATRICES AGREGADAS DEL PANEL DE EXPERTOS 66**

SOMOSIG Sistema Integrado de Gestión

ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO:
Reglamento técnico de las definiciones y requisitos para anunciar productos que generen beneficios ambientales.

1. Antecedentes y Contexto.

La Constitución Política de Colombia consagra en sus artículos 78, 79 y 80 el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente[1], y establece de manera imperativa que la ley regulará el control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. A estas disposiciones se suman el artículo 95 numeral 8 (deber del ciudadano de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano) y el artículo 333 (libertad de empresa e iniciativa privada dentro de los límites del bien común), que en conjunto configuran el ámbito constitucional aplicable a la regulación de la publicidad ambiental.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales, la Ley 1480 de 2011[2], también conocida como el Estatuto del Consumidor, determinó directrices estrictas sobre la protección de los usuarios frente a la asimetría de la información, exigiendo que todo contenido suministrado para dar a conocer las características o propiedades de los productos sea claro, veraz, suficiente y verificable. De hecho, en su artículo 3, numeral 1.3, se consagra el derecho del consumidor a "obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea" sobre los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación; el numeral 1.4 reconoce el derecho a recibir protección contra la publicidad engañosa[3]. Esta base legal hace necesaria y requerida, la articulación entre la defensa de los derechos del consumidor y la política ambiental del país.

Con el fin de orientar el cambio de los patrones de producción y consumo de la sociedad colombiana hacia la sostenibilidad, y prevenir prácticas comerciales engañosas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1369 de 2014[4]. Este instrumento normativo tiene por objeto establecer los requisitos que debe cumplir la publicidad alusiva a cualidades, características o atributos ambientales de los productos, condicionando su uso a que se trate de aseveraciones objetivas y debidamente comprobadas antes de su difusión. Como pilar fundamental de dicha norma, el artículo 4 delegó explícitamente en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en adelante MinAmbiente, la competencia técnica y legal para establecer las definiciones y los requisitos específicos que deberán aplicarse para anunciar, legitimar y validar que un producto genera beneficios ambientales reales.

[1] Constitución Política de Colombia, 1991, Artículos 78, 79, 80, 95.8 y 333. Asamblea Nacional Constituyente, Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991.
[2] Ley 1480 de 2011 – Link de Consulta: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=44306
[3] Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial. Artículo 3, numerales 1.3 y 1.4.
[4] Decreto 1369 de 2014 – Link de Consulta: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=58571

a. Prácticas de ecoblanqueo - *greenwashing*:

A pesar de la vigencia del marco normativo general, en el contexto actual del mercado nacional e internacional se ha evidenciado un incremento sustancial en el uso de declaraciones ambientales ambiguas o carentes de sustento científico, práctica conocida como "*greenwashing*" o ecoblanqueo. El sector productivo y comercial, buscando responder a una demanda creciente de bienes sostenibles, frecuentemente hace uso de adjetivos, adverbios u otras expresiones cualitativas que no permiten una evaluación objetiva del contenido o transformación ambiental de los flujos de materiales que describen. Esta falta de precisión técnica dificulta la materialización y consecución del propósito de las etiquetas y declaraciones ambientales, el cual es dar información exacta y verificable para todos los consumidores, y con esto, buscar dinamizar la demanda de productos con menor impacto ecológico y ambiental.

Para atender esta problemática de fondo y dar cumplimiento al mandato del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014, se hace necesario el estructurar una propuesta normativa que incorpore parámetros de "Trazabilidad técnica o documental" y de "Cuantificación Verificable", atendiendo precisamente algunos preceptos ya establecidos dentro del mismo decreto. Por tanto, la propuesta de reglamentación debe establecer que todo beneficio ambiental publicitado pueda ser verificado, replicado, auditado o respaldado documentalmente mediante algún mecanismo objetivo, como lo pueden ser: certificados, informes técnicos, estudios de ciclo de vida (ECV) o declaraciones ambientales de producto (DAP), emitidos por organismos competentes o acreditados.

Además, las afirmaciones que se hagan a través de medios publicitarios o del etiquetado, deberán expresarse mediante valores con unidades de medida reconocidas, citando expresamente las fuentes metodológicas utilizadas, eliminando la ambigüedad cualitativa, y adaptando su contenido comunicativo al contexto del mercado, región o localidad donde se comercialice tal producto.

Muestra de lo anterior, se tiene que la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en cumplimiento de su mandato bajo el artículo 5 del Decreto 1369 de 2014 y los artículos 30 y 61 de la Ley 1480 de 2011, ha venido fortaleciendo su acción sancionatoria. En 2024, la entidad reportó la imposición de cerca de 245 sanciones administrativas por vulneración de los derechos del consumidor, por un monto del orden de 9.048 millones de pesos[5], acotado lo anterior al sector de industria y turismo. Sin embargo, estas sanciones operan caso a caso y sin estándares técnicos comunes para evaluar declaraciones de orden ambientales específicamente, lo que limita su alcance y aplicación en este ámbito.

b. Marco técnico de referencia:

[5] Superintendencia de Industria y Comercio. (2024). "Comunicado". Bogotá: SIC. Disponible en https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/en-lo-corrido-del-2024-la-superindustria-ha-impuesto-sanciones-superiores-17500-millones-por-vulneracion-de-los-derechos-de-los-consumidores

El desarrollo regulatorio aquí propuesto se enmarca en los referentes internacionales de normalización, en particular en la serie de normas ISO 14020 sobre etiquetas y declaraciones ambientales. La norma central para autodeclaraciones es ISO 14021:2016, complementada por la Enmienda 1 de 2021 que incorpora específicamente los términos carbón neutral y huella de carbono[6]. La norma ISO 14025:2006 regula las declaraciones ambientales Tipo III (basadas en análisis de ciclo de vida) y la ISO 14024:2018 los sellos ambientales certificados de Tipo I.

En el ámbito colombiano, el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC) ha adoptado estos estándares mediante las normas técnicas colombianas NTC-ISO 14020 (principios generales), NTC-ISO 14021 (autodeclaraciones Tipo II), NTC-ISO 14024 (sellos Tipo I), NTC-ISO 14025 (declaraciones ambientales Tipo III) y NTC-ISO 14040 y 14044 (análisis de ciclo de vida)[7]. La serie distingue así tres tipos de declaración con exigencias de verificación diferenciadas: las autodeclaraciones Tipo II, que formula el propio productor o comercializador sin certificación de una tercera parte; las ecoetiquetas Tipo I, otorgadas por un tercero con base en criterios múltiples y consideraciones de ciclo de vida; y las declaraciones Tipo III, que presentan información ambiental cuantificada a lo largo del ciclo de vida del producto y permiten comparar productos que cumplen la misma función.

Sobre esa base operan metodologías de cuantificación de atributos específicos, como el *GHG Protocol Product Life Cycle Accounting and Reporting Standard* para la huella de carbono de productos, que la OCDE incluye entre los estándares internacionales de medición[8]. A ellas se pueden sumar algunos estándares como ISO 14067, PAS 2060 y los programas de declaraciones ambientales de producto (EPD). La interoperabilidad entre estas metodologías y los tipos de declaración de la serie ISO 14020 es, por tanto, parte del marco técnico que la reglamentación debe considerar en su momento.

c. Contexto sectorial nacional:

Por otra parte, vale mencionar que el contexto regulatorio sectorial también apremia la emisión de este instrumento normativo. Con la promulgación de leyes recientes, como la Ley 2232 de 2022 sobre la gestión y reducción de plásticos de un solo uso, los productores e importadores enfrentan nuevas obligaciones para demostrar condiciones como el porcentaje de material reciclado posconsumo, la biodegradabilidad o la compostabilidad en condiciones ambientales naturales. La Ley 2232 introdujo, además, definiciones legales colombianas de los términos "biodegradable" (descomposición en condiciones naturales en período no superior a 12 meses), "compostable" (degradación biológica produciendo dióxido de carbono, agua, compuestos inorgánicos y biomasa, sin residuos tóxicos) y "reciclable". Así, con estos aportes, la estandarización de las declaraciones ambientales

[6] International Organization for Standardization. (2016). "ISO 14021:2016, Environmental labels and declarations — Self-declared environmental claims (Type II environmental labelling)". Ginebra: ISO. Con Enmienda 1 de 2021 sobre carbon footprint y carbon neutral claims.
[7] Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). NTC-ISO 14025, Etiquetas y declaraciones ambientales — Declaraciones ambientales Tipo III. Bogotá: ICONTEC.
[8] OECD. (2025). Protecting and empowering consumers in the green transition: Misleading green claims (OECD Policy Paper). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/12f28e4f-en

garantizará que las afirmaciones comparativas en productos y envases especifiquen la base de comparación y no omitan información que pueda inducir a error.

d. Contexto internacional:

En el plano internacional, en el ámbito de la protección al consumidor, se ha venido avanzando en la expedición de regulación frente a declaraciones de tipo ambiental. A continuación, se desarrollan algunos ejemplos:

- **Unión Europea - UE:** La Unión Europea adoptó la Directiva (UE) 2024/825 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de febrero de 2024, que modifica las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE para empoderar a los consumidores en la transición ecológica. La directiva aborda específicamente las prácticas comerciales engañosas relacionadas con *greenwashing*, obsolescencia programada e información engañosa sobre las características sociales de productos y empresas. Su transposición a las legislaciones nacionales de los Estados Miembros es obligatoria antes del 27 de marzo de 2026, con aplicación plena a partir del 27 de septiembre de 2026[9]. **Esta circunstancia es particularmente relevante para Colombia: a partir del segundo semestre de 2026, los exportadores colombianos a los veintisiete Estados Miembros de la Unión Europea enfrentarán requisitos sustantivos sobre afirmaciones ecológicas en sus productos**. Con la reglamentación del artículo 4 del Decreto 1369, los exportadores nacionales contarán con un marco técnico armonizado que les permita demostrar conformidad con la normativa europea, mitigando su exposición a barreras técnicas al comercio.

- **Reino Unido – UK:** La *Competition and Markets Authority* (CMA) del Reino Unido publicó en 2021 el *Green Claims Code*, que establece seis principios fundamentales para las afirmaciones ambientales: veraces y exactas, claras e inequívocas, no omitir información importante, comparaciones justas y significativas, considerar el ciclo de vida completo y debidamente sustentadas. La *Digital Markets, Competition and Consumers Act* 2024 reforzó la potestad sancionatoria de la CMA, que puede imponer multas administrativas hasta el 10 por ciento de la facturación global de las empresas infractoras[10].

- **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**: El reporte OECD *Green Claims 2025*, documentó la prevalencia internacional de las afirmaciones ambientales engañosas: el 40 por ciento de las afirmaciones revisadas por la *International Consumer Protection and Enforcement Network* (ICPEN, 2021), el 42 por ciento por la Comisión Europea y el 57 por ciento por la *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC) resultaron potencialmente

[9] Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). "Directiva (UE) 2024/825 del 28 de febrero de 2024", por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica. Diario Oficial de Unión Europea L2024/825. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/825/oj

[10] Competition and Markets Authority. (2021). "Green Claims Code: making environmental claims". Reino Unido. Reforzado por la Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024 que faculta a la CMA para imponer multas administrativas hasta el 10 por ciento de la facturación global. Disponible en https://www.gov.uk/government/publications/green-claims-code-making-environmental-claims

engañosas[11]. Como Colombia es miembro de la OCDE desde 2020, las recomendaciones de este reporte tienen especial peso institucional para alinear nuestra regulación con las mejores prácticas internacionales.

- **Estados Unidos - EE.UU.:** El referente normativo para Estados Unidos, son las *Federal Trade Commission's Guides for the Use of Environmental Marketing Claims* — conocidas como *Green Guides* y codificadas en *16 CFR Part 260*[12]. Estas fueron expedidas inicialmente en 1992 y revisadas en 1996, 1998 y 2012. Su naturaleza es la de ser reglas interpretativas (soft law): no crean obligaciones autónomas, sino que aclaran cómo la FTC aplica la Section 5 of the FTC Act (15 U.S.C. §45), que prohíbe practicas engañosas o injustas en actividades comerciales. Una declaración ambiental inconsistente con las Guides se presume engañoso y habilita acciones administrativas, bajo el estatuto de protección al consumidor.

  Esta normatividad de las *Green Guides* se estructuran en dos bloques. El primero fija principios generales aplicables a toda declaración ambiental: (i) *qualifications and disclosures,* donde las aclaraciones deben ser claras, prominentes, comprensibles y próximas al claim; (ii) *distinction between product, package, and service,* se debe especificar a qué componente atribuye el beneficio; (iii) *overstatement of environmental* attribute, fija la prohibición de exagerar beneficios menores o triviales; (iv) *comparative claims,* establece la obligación de precisar la base de comparación (línea previa del producto, competidor identificado, promedio de categoría). El segundo bloque regula declaraciones específicas: beneficio ambiental general: como ecoamigable, verde, compensaciones de carbono (*carbon offsets*), certificaciones y sellos de aprobación (*certifications and seals of approval*), compostable, degradable y biodegradable, libre de determinada sustancia (*free-of*), no tóxico, inocuo para la capa de ozono (*ozone-safe / ozone-friendly*), reciclable, contenido reciclado, rellenable o recargable (*refillable*), energía renovable (*renewable energy*), materiales renovables (*renewable materials*) y reducción en la fuente (*source reduction*). Para cada una de estas declaraciones, las Guías establecen pruebas de respaldo probatorio, es decir, la evidencia técnica, científica o de mercado que el anunciante debe tener en su poder antes de difundir el claim o declaración para sustentar su veracidad (*substantiation*), y ejemplos de usos engañosos. Es importante mencionar que la revisión propuesta de las Green Guides en 2022, quedó suspendida bajo el actual gobierno estadounidense.

e. Justificación y Alcance del Análisis de Impacto Normativo – AIN.

De acuerdo con la política de mejora normativa del Estado y los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la expedición de una reglamentación de tal impacto económico y comercial exige la estructuración previa de un Análisis de Impacto Normativo (AIN), obligación que se formaliza en el Decreto 1468 de 2020[13], que modificó el

[11] Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). “Green Claims”. OECD Digital Economy Papers No. 375, mayo 2025. Comité de Política del Consumidor.
[12] FTC (2012) Green Guides, 16 CFR Part 260; FTC (2022) Guides for the Use of Environmental Marketing Claims; 87 FR 77766
[13] Presidencia de la República de Colombia. (2020). “Decreto 1468 de 2020, por el cual se modifican parcialmente las

Decreto 1074 de 2015 estableciendo el régimen de mejora normativa para los reglamentos técnicos, y en el Decreto 1595 de 2015[14], que en su artículo 2.2.1.7.6.2 ordena el AIN previo a la elaboración, expedición o revisión de cualquier reglamento técnico en el marco del Subsistema Nacional de la Calidad.

Conforme lo establece el Decreto 1468 de 2020 y el Decreto 1595 de 2015, el presente ejercicio corresponde a un **Análisis de Impacto Normativo Completo,** de Nivel 2-3 por las siguientes razones: (i) el proyecto crea regulación nueva donde hoy no existe contenido sustantivo; (ii) impone requisitos verificables a un universo amplio de anunciantes y productores; (iii) puede generar costos de implementación para el sector privado y de vigilancia para el Estado; y (iv) requiere notificación previa ante la Organización Mundial del Comercio. El alcance del AIN abarca las etapas obligatorias del AIN Completo conforme al Decreto 1468/2020 (definición del problema, definición de objetivos, identificación y análisis de alternativas, elección de la mejor alternativa, implementación y monitoreo, y consulta pública), con consulta pública transversal a todas las etapas mediante el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP).

La entidad responsable de la expedición de la resolución es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en virtud del Decreto 3570 de 2011 que creó el ministerio y le asignó las funciones rectoras en materia ambiental, específicamente a través de la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana (DAASU)[15].

De tal manera, la elaboración de un AIN se convierte en una herramienta fundamental que apoya la toma de decisiones mediante la valoración de distintas alternativas de intervención, buscando la evaluación de la alternativa más conveniente en términos generales, donde los beneficios justifiquen los costos de implementación. Asimismo, el desarrollo riguroso del AIN aportará el soporte probatorio necesario para surtir, previa expedición de la resolución, el proceso de notificación internacional ante la Organización Mundial del Comercio y demás socios comerciales, tal como lo exige el inciso segundo del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014.

2. Marco Normativo e Institucional:

El proyecto de Resolución que reglamenta el artículo 4 del Decreto 1369 de 2014, y del cual se desprende el presente Análisis de Impacto Normativo-AIN, busca complementar la estructura normativa e institucional del país, el cual ya combina normas constitucionales, leyes transversales de protección al consumidor y de competencia, reglamentación ambiental, el régimen del Subsistema Nacional de la Calidad y un entramado de autoridades de vigilancia. Por tanto, la presente sección busca describir y relacionar, dicha estructura, al identificar las competencias y funciones de entidades que, desde sus diferentes ámbitos, tienen que ver con este proyecto de regulación, y anticipa los puntos de articulación institucional necesarios para su aplicación.

Secciones 2, 5 y 6 del Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015". Diario Oficial.

[14] Presidencia de la República de Colombia. (2015). "Decreto 1595 de 2015, por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad". Artículo 2.2.1.7.6.2.

[15] Presidencia de la República de Colombia. (2011). "Decreto 3570 de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible". Artículo 19

a. Marco Constitucional:

En consideración de la Constitución Política, en su artículo 78 se encuentra la potestad de regular la información suministrada al consumidor y ordena a la ley disciplinar el control de calidad de bienes y servicios. Por otra parte, los artículos 79 y 80 consagran el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para asegurar su desarrollo sostenible. El artículo 95 numeral 8 extiende la corresponsabilidad al ciudadano. Los artículos 333 y 334 delimitan la libertad de empresa dentro de los límites del bien común y habilitan la intervención del Estado para racionalizar la economía. El artículo 189 numeral 11 atribuye al Presidente de la República, la potestad reglamentaria que se ejerce a través de los decretos y que permite delegaciones a los ministerios. En este sentido, se conforma así la estructura constitucional (arts. 78, 79, 80, 95, 333, 334 y 189) que describe la base material y de competencias de lo que busca desarrollar el proyecto de resolución, según se describirá en los siguientes literales:

b. Marco Legal:

En desarrollo de lo que establece la Constitución Política de Colombia, se encuentran cuatro (4) leyes ordinarias estructuran la base normativa aplicable a la publicidad ambiental:

- **Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor)[16]:** Esta ley regula las relaciones de consumo y constituye el marco habilitante directo del Decreto 1369 de 2014. Define *publicidad* como "toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo" (Art. 5, num. 12) y *publicidad engañosa* como "*aquella cuyo mensaje no corresponda a la realidad o sea insuficiente, de manera que induzca o pueda inducir a error, engaño o confusión*" (Art. 5, num. 13). El Art. 3, numeral 1.3, consagra el derecho del consumidor a obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea, los ocho atributos que operan como estándar contra el cual se evalúan las declaraciones ambientales; el Art. 3, numeral 1.4, reconoce la protección contra la publicidad engañosa como derecho autónomo. El Art. 23 reitera los mismos atributos en cabeza de productores y proveedores y establece responsabilidad por los daños derivados de información inadecuada o insuficiente. El Art. 29 atribuye fuerza vinculante a las condiciones objetivas y específicas anunciadas en la publicidad, que obligan al anunciante en los términos de la misma, **disposición clave a efectos de nuestra regulación de publicidad ambiental, para declaraciones como "biodegradable", "100% reciclable" o "carbono neutro".** El Art. 30 prohíbe expresamente la publicidad engañosa y atribuye la responsabilidad civil al anunciante, con responsabilidad solidaria del medio de comunicación solo si se comprueba dolo o culpa grave. El Art. 61 asigna el régimen sancionatorio a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC): multas de hasta 2.000 SMMLV al

[16] Congreso de la República de Colombia. (2011, 12 de octubre). "*Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*." Diario Oficial No. 48.220. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1480_2011.html

momento de la imposición, cierre temporal del establecimiento hasta por 180 días, cierre definitivo en caso de reincidencia, prohibición temporal o definitiva de producir o distribuir determinados productos, destrucción del producto, y multas sucesivas hasta 1.000 SMMLV por inobservancia de órdenes mientras el infractor permanezca en rebeldía.

- **Ley 99 de 1993[17]:** Crea el Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en adelante MinAmbiente) y organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA). Su Art. 1 enuncia catorce numerales con los principios y orientaciones generales de la política ambiental colombiana. El numeral 6 incorpora el principio de precaución, bajo el cual *"las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente"*. La extensión expresa del deber al particular es clave para el régimen de publicidad ambiental: **una declaración publicitaria sin sustento técnico demostrable no puede ampararse en la incertidumbre científica para su difusión**. El Art. 3 fija la definición legal colombiana de desarrollo sostenible, donde *"aquel que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades"*, **referente directo cuando una declaración publicitaria invoque sostenibilidad**. El Art. 5, numerales 2, 10, 14 y 25, constituye la base de competencias del MinAmbiente: regular condiciones generales para la protección ambiental (num. 2); determinar *"las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse [...] todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales"* (num. 10); definir los *"instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental"* (num. 14); y regular la fabricación, distribución y uso de sustancias causantes de degradación ambiental (num. 25). La comunicación publicitaria con contenido ambiental se sujeta a este marco de manera objetiva, puesto que puede inferirse: la publicidad que induce decisiones de consumo con base en atributos ambientales falsos o no verificables constituye un factor de deterioro ambiental indirecto, pues desvía preferencias hacia productos sin el desempeño declarado.

- **Ley 256 de 1996 (Competencia Desleal)[18].** Esta ley complementa el régimen de protección al consumidor regulando las relaciones horizontales entre competidores. Su Art. 1 garantiza la libre y leal competencia económica mediante la prohibición de actos de competencia desleal. El Art. 7 establece la prohibición general bajo la cláusula de buena fe comercial y sanos usos y costumbres mercantiles. El Art. 11

[17] Congreso de la República de Colombia. (1993, 22 de diciembre). "*Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*". Diario Oficial No. 41.146. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

[18] Congreso de la República de Colombia. (1996, 15 de enero). *Ley 256 de 1996, por la cual se dictan normas sobre competencia desleal*. Diario Oficial No. 42.692. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0256_1996.html

tipifica los actos de engaño, que se configuran cuando se *"utilice o difunda indicaciones o aseveraciones incorrectas o falsas, se omitan las verdaderas y cualquier otro tipo de práctica que por las circunstancias en que tenga lugar, sea susceptible de inducir a error a las personas a las que se dirige o alcanza sobre la actividad, las prestaciones mercantiles o el establecimiento ajenos, así como sobre la naturaleza, el modo de fabricación, las características, la aptitud en el empleo o la cantidad de los productos"*. Una declaración ambiental falsa o no verificable se relaciona directamente en esta tipología cuando versa sobre la *naturaleza*, el *modo de fabricación* o las *características* del producto. El Art. 13 regula los actos de comparación exigiendo que se refieran a extremos análogos, comprobables y pertinentes; el Art. 12 los actos de descrédito; y el Art. 15 los actos de explotación de la reputación ajena, relevantes para el uso indebido de sellos, certificaciones o marcas ambientales de terceros. El Art. 18 tipifica la violación de normas como acto desleal autónomo, de modo que el incumplimiento del Decreto 1369 de 2014, o de la Resolución que se expida en desarrollo de su Art. 4, podría constituir, por esa sola circunstancia, conducta de competencia desleal sancionable. El Art. 21 confiere legitimación activa a cualquier persona que participe o pretenda participar en el mercado y cuyos intereses económicos resulten perjudicados o amenazados; el Art. 22 extiende esa legitimación a las asociaciones profesionales y gremiales de consumidores. El Art. 20 prevé la acción declarativa y de condena y la acción preventiva o de prohibición; el Art. 23 fija los términos de prescripción: dos años desde que el legitimado tuvo conocimiento del acto y, en todo caso, tres años desde su realización.

Relevancia de la Ley 256 de 1996 para el AIN. La Ley 256 de 1996 sería complementaria de la Ley 1480 de 2011, de donde se puede interpretar que un competidor, no solo un consumidor, puede demandar por publicidad engañosa, incluida la publicidad ambiental engañosa. Vale recordar como el fallo del Tribunal Superior de Bogotá número 02106 de 2020 (*Cotech S.A.S. vs. Uber Colombia*)[19] confirmó, además, que la vía administrativa ante la SIC bajo el Estatuto del Consumidor es preferente cuando aplica, pero no excluye la vía jurisdiccional de competencia desleal. Esta concurrencia de regímenes sancionatorios refuerza la necesidad de definiciones técnicas uniformes en desarrollo de la Resolución que reglamente el Art. 4, para que ambas vías operen con el mismo estándar probatorio.

- **Ley 2232 de 2022:** donde se introducen algunas definiciones legales de los términos: *biodegradable, compostable* y *reciclable* (art. 3); donde se obliga a los productores de sustitutos de plásticos de un solo uso a demostrar atributos verificables (arts. 9 y 14) y donde se establece un cronograma de prohibiciones progresivas para los años 2024, 2028 y 2030.

Complementan el marco transversal, las siguientes: **Ley 1333 de 2009**, que fija el régimen sancionatorio ambiental con multas hasta 5.000 SMMLV aplicables por las autoridades ambientales, y **Ley 472 de 1998**, que habilita las acciones populares para la defensa de

[19] Fallo 02106 de 2020 Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C. En página web link: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=94120

derechos colectivos (ambiente sano, libre competencia, derechos de los consumidores) y las acciones de grupo para daños masivos.

c. Marco Reglamentario:

El eje fundamental del marco reglamentario del presente AIN, así como del acto administrativo que se busca desarrollar es el **Decreto 1369 de 2014**[20], expedido en desarrollo de la Ley 1480 de 2011. Su artículo 3 fija los seis requisitos vigentes de toda publicidad ambiental:

- Aseveración objetiva, clara, específica y comprobable;
- Sustento mediante pruebas obtenidas a partir de procedimientos técnicos y científicos aceptados y reconocidos;
- Información completa, veraz, verificable y comprensible para el consumidor;
- Especificación del objeto sobre el que recae el atributo, producto, empaque, componente o servicio.
- Indicación de si el beneficio ambiental se predica del ciclo de vida del producto o de una fase específica del mismo;
- Condiciones estrictas para comparaciones entre productos de la misma marca o entre marcas distintas.

En el artículo 4, se delega en el MinAmbiente la reglamentación técnica, establecer que:

> *"Reglamentación de las cualidades, características o atributos ambientales. Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá las definiciones y los requisitos que deberán aplicarse para anunciar un producto que genere beneficios ambientales.*
> *Previa expedición, las definiciones y requisitos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán surtir el proceso de notificación internacional, a través del Punto de Contacto, ante la Organización Mundial del Comercio y demás socios comerciales."*

El Art. 5 atribuye la vigilancia y la competencia sancionatoria a la Superintendencia de Industria y Comercio, en los términos de la Ley 1480 de 2011.

El Decreto 1369 de 2014 fue compilado en el Decreto 1074 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del sector Comercio, Industria y Turismo) como Arts. 2.2.2.36.1 a 2.2.2.36.5 (Capítulo 36 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2). El mismo DUR 1074 aloja, en el Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2, el Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL), cuya regulación proviene del Decreto 1595 de 2015 y fue actualizada por el Decreto 1468 de 2020. La doble presencia del reglamento sobre publicidad ambiental (Cap. 36) y del marco procedimental del SICAL (Cap. 7) en un mismo DUR, sugiere mantener una articulación entre el MinAmbiente y el MinComercio, para la expedición de la reglamentación del Art. 4.

Ahora bien, se tiene que el **Decreto 3570 de 2011** define al MinAmbiente como cabeza de sector administrativo, y fija sus objetivos rectores (art. 2, numerales 1 a 3). Además, ubica

[20] Presidencia de la República de Colombia. (2014, julio). "*Decreto 1369 de 2014, por el cual se reglamenta el uso de la publicidad alusiva a cualidades, características o atributos ambientales de los productos*". Diario Oficial No. 49.220.

la Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana (DAASU) como dependencia ejecutora con función explícita de proponer regulaciones sobre ambiente aplicables a toda actividad que genere daños ambientales directos o indirectos (art. 19, numerales 1, 5, 6 y 12). Este decreto compilado en el Libro 1 del **Decreto 1076 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible)**, contiene en su Libro 2 obligaciones dispersas de declaración e información ambiental: artículo 2.2.6.1.3.4 sobre declaración y comunicación del riesgo de productos con característica peligrosa; artículo 2.2.7A.2.2 sobre visibilidad de la información al consumidor de aparatos eléctricos y electrónicos; artículo 2.2.7B.1.3.1 sobre adopción del Sistema Globalmente Armonizado para etiquetado de sustancias químicas industriales.

De forma adicional, se tiene el **Decreto 1595 de 2015,** por el cual se reglamenta el Subsistema Nacional de la Calidad. En su artículo 2.2.1.7.2.1, numeral 85, se define "***reglamento técnico***" como aquel documento que establece características de un producto o de los procesos y métodos de producción relacionados, con observancia obligatoria, incluidas prescripciones sobre terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado. El artículo 2.2.1.7.6.2 ordena el Análisis de Impacto Normativo (AIN) previo y obligatorio a la expedición de todo reglamento técnico. El artículo 2.2.1.7.5.5 fija plazos de consulta pública nacional. Los artículos 2.2.1.7.5.6 a 2.2.1.7.5.9 obligan a solicitar concepto previo al MinComercio. El artículo 2.2.1.7.5.10 dispone la notificación internacional ante la OMC y demás socios comerciales con plazo de 90 días. El **Decreto 1468 de 2020** precisa la distinción AIN Simple y AIN Completo, consolida la plantilla metodológica del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y ordena la evaluación ex post quinquenal de todo reglamento técnico.

En el mismo plano, la **Resolución 1407 de 2018** de MinAmbiente, modificada por las Resoluciones 1342 de 2020 y 803 de 2024, organiza la responsabilidad extendida del productor para envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio y metal, con obligaciones de declaración de porcentajes de material reciclado. La **Resolución 1555 de 2005** MAVDT-MinComercio, desarrollada por las NTC 5131 y NTC 5517, regula el Sello Ambiental Colombiano como ecoetiqueta Tipo I voluntaria, conforme a la lógica de ISO 14024. Las declaraciones Tipo II y Tipo III, en cambio, no contarían con un instrumento reglamentario nacional que las desarrolle: su único referente en Colombia sería la adopción de las NTC-ISO 14021 y 14025[21] por el ICONTEC, normas técnicas de aplicación voluntaria. El **Decreto 1441 de 1982** reglamenta las ligas y asociaciones de consumidores, mecanismo de participación ciudadana hoy integrado al régimen de la Ley 1480 (arts. 62 a 76).

d. Marco Institucional:

El marco institucional colombiano aplicable al proyecto de regulación, puede organizarse en torno a dos grandes sistemas y un conjunto de autoridades de vigilancia, como se relaciona a continuación:

El **Sistema Nacional Ambiental (SINA)**, creado por el artículo 4 de la Ley 99 de 1993, articula orientaciones, normas, entidades y recursos para la puesta en marcha de los principios ambientales. Integra a MinAmbiente como cabeza sectorial; a la Autoridad

[21] Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). NTC-ISO 14025, Etiquetas y declaraciones ambientales — Declaraciones ambientales Tipo III. Bogotá: ICONTEC.

Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) como autoridad de licencias de proyectos estratégicos; a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) como autoridades ambientales regionales; y a los institutos de investigación IDEAM, Humboldt, SINCHI, IIAP e INVEMAR, cuyos datos y metodologías son referencia oficial para verificar declaraciones ambientales de carácter climático, de biodiversidad o marino-costero.

El **Subsistema Nacional de la Calidad (SNC)**, reglamentado por el Decreto 1595 de 2015, articula el MinCIT como organismo rector; el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), que acredita a los organismos de evaluación de la conformidad; el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC) como Organismo Nacional de Normalización responsable de la adopción y expedición de las normas técnicas colombianas NTC-ISO 14020, 14021, 14024, 14025, 14040 y 14044; los laboratorios, organismos de certificación de producto y de sistemas de gestión, y organismos de inspección como organismos de evaluación de la conformidad; y el Punto de Contacto del MinComercio, responsable de la notificación a la Organización Mundial del Comercio-OMC.

En materia de vigilancia, la competencia recae sobre la Superintendencia de Industria y Comercio-SIC, con dos delegaturas. La Delegatura para la Protección del Consumidor es competente para investigar y sancionar publicidad engañosa en general y publicidad ambiental engañosa en particular, con fundamento en el artículo 5 del Decreto 1369 y en los artículos 30, 59 y 61 de la Ley 1480. La Delegatura para la Protección de la Competencia, con base en la Ley 155 de 1959 y la Ley 1340 de 2009, interviene cuando la práctica engañosa es coordinada entre competidores; sus multas alcanzan los 100.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Como ya se referenció, en 2024 la SIC reportó 245 sanciones administrativas por vulneración de los derechos del consumidor por un monto superior a 9.048 millones de pesos, cifra ya referida en el capítulo 1 y que confirma la actividad sancionatoria creciente sin estándares técnicos comunes para el ámbito ambiental.

Por otra parte, se tienen tanto a la Superintendencia Financiera de Colombia como a la Superintendencia de Sociedades, quienes aportarían vigilancia cuando las declaraciones ambientales se vinculen a productos financieros verdes, reportes de sostenibilidad o divulgaciones ESG. No sobra mencionar que las ligas y asociaciones de consumidores actúan como vigilancia social, con vocería ante la SIC y legitimación para acciones populares y de grupo.

La siguiente tabla busca ilustrar las competencias de las diferentes entidades que conforman el marco institucional de la publicidad ambiental, de que trata el presente AIN y la reglamentación técnica a expedir:

ENTIDAD	COMPETENCIA	NORMA
MinAmbiente (DAASU)	Expide la Resolución; rector ambiental	Ley 99/1993 arts. 2 y 5; D. 3570/2011 arts. 2 y 19; D. 1369/2014 art. 4
SIC Delegatura Consumidor	Vigilancia y sanción de publicidad ambiental engañosa	D. 1369/2014 art. 5; Ley 1480/2011 arts. 30, 59, 61
SIC Delegatura Competencia	Sanción de prácticas coordinadas entre competidores	Ley 155/1959; Ley 1340/2009
MinCIT	Concepto previo SNC; Punto de Contacto con OMC.	D. 1595/2015 arts. 2.2.1.7.5.6 a 2.2.1.7.5.11

ENTIDAD	COMPETENCIA	NORMA
ONAC	Acreditación de organismos verificadores y certificadores	D. 1595/2015 art. 2.2.1.7.7.2; D. 1468/2020 art. 2.2.1.7.6.6
ICONTEC	Adopción y expedición de NTC-ISO	D. 1595/2015; reconocimiento como ONN
DNP	Plantilla de AIN y concepto técnico	D. 1468/2020 art. 2.2.1.7.6.5
ANLA y CAR	Sanciones ambientales (Ley 1333)	Ley 99/1993; D. 3573/2011; Ley 1333/2009
Institutos del SINA (IDEAM, Humboldt, SINCHI, INVEMAR)	Fuentes técnicas de verificación	Ley 99/1993 arts. 16 a 22

e. Régimen Sancionatorio aplicable:

Pueden considerarse algunas de las vías administrativas por las cuales, se hacen aplicables y sancionables, el cumplimiento o no de la normatividad con respecto de publicidad ambiental; a continuación, se describen dichas vías:

1. **Vía administrativa del consumidor**: Se presenta ante la SIC, con fundamento en el artículo 61 de la Ley 1480, donde se permiten multas de hasta 2.000 SMMLV, cierre temporal o definitivo del establecimiento y prohibición de producir o distribuir.
2. **Vía judicial civil:** según lo establecido en la Ley 256 de 1996, donde se permite la declaración de ilegalidad, la remoción de efectos (incluido el retiro de publicidad), la indemnización de perjuicios y medidas cautelares, todo ante juez civil, con carga probatoria facilitada por la presunción de deslealtad del artículo 11.
3. **Vía ambiental:** a partir de lo establecido en la Ley 1333 de 2009, donde resulta aplicable por las autoridades ambientales (ANLA, MinAmbiente, CAR), se habilitan multas hasta 5.000 SMMLV, cierre temporal o definitivo, revocatoria de licencias y decomiso. Cuando la conducta es coordinada entre competidores, opera adicionalmente la vía administrativa de la Ley 155 de 1959 y la Ley 1340 de 2009, con sanciones hasta 100.000 SMLMV por la SIC Delegatura para la Protección de la Competencia. Complementan el esquema las acciones populares y de grupo de la Ley 472 de 1998.

Como ya se referenció, se encuentra un precedente reciente del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, sentencia 02106 de 2020 (caso Cotech contra Uber), reconoció la mayor efectividad práctica de la vía administrativa ante la SIC frente a la acción de competencia desleal de la Ley 256, por plazos de prescripción más amplios y acceso más directo. Esta doctrina llevaría a considerar que la reglamentación del Art. 4 del Decreto 1369 de 2014, busque que se privilegie la vía SIC como canal principal, sin cerrar las demás.

f. Acto administrativo como reglamento técnico:

El acto administrativo de reglamentación técnica a desarrollar califica como **reglamento técnico** en los términos del numeral 85 del artículo 2.2.1.7.2.1 del Decreto 1595 de 2015, por cuatro razones principales:

i. establece características aplicables a un producto;
ii. incluye prescripciones sobre terminología, símbolos, marcado y etiquetado;
iii. su observancia es obligatoria al expedirse por autoridad competente; y
iv. protege los objetivos legítimos de prevención de prácticas que puedan inducir a error al consumidor y de protección del medio ambiente (ambos expresamente previstos en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC).

De esta manera, se crea una ruta procedimental que el MinAmbiente debe surtir previo a su expedición, y publicación en el Diario Oficial, esto según el cumplimiento del procedimiento de expedición de normatividad ambiental, para la categoría de REGLAMENTACIÓN TÉCNICA del Ministerio.

Según se estima a partir de la importancia de la expedición del presente reglamento técnico a desarrollar, el nivel de riesgo de la publicidad ambiental engañosa se podría calificar como de medio o alto en este AIN, en razón al impacto reputacional y económico que generan los engaños masivos a los consumidores y la afectación agregada al ambiente por inducción de patrones de consumo no sostenibles. Así, el procedimiento de evaluación de la conformidad aplicable a las declaraciones de mayor complejidad (ecoetiquetas Tipo I conforme a ISO 14024, declaraciones Tipo III conforme a ISO 14025) deberá corresponder a ser de tercera parte por organismo acreditado por el ONAC. Esto con el fin, por ejemplo, de mantener la declaración de primera parte bajo NTC-ISO/IEC 17050 para autodeclaraciones simples en línea de la NTC-ISO 14021.

3. Definición del Problema.

a. Identificación del problema central:

Conforme a la metodología del Departamento Nacional de Planeación para el Análisis de Impacto Normativo – AIN de tipo Completo[22], es posible caracterizar el siguiente problema central:

- **Limitada capacidad del mercado colombiano y de sus actores para validar, presentar y usar las declaraciones ambientales en la publicidad, etiquetas y empaques de los productos.**

La limitada capacidad genera asimetría informativa permanente entre productores y consumidores, induce decisiones de consumo incompletas, ineficientes y/o sesgadas en la dimensión ambiental, debilita la competencia entre productores genuinamente sostenibles y aquellos que ofrecen atributos no comprobados, y limita la capacidad sancionatoria

[22] Departamento Nacional de Planeación (DNP). "Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo". Bogotá: DNP. Aplicable conforme al Decreto 1468 de 2020 que modifica el Decreto 1074 de 2015 (DUR Comercio, Industria y Turismo), artículos 2.2.1.7.6.2 y siguientes.

efectiva del Estado, lo cual se convierte en la principal problemática asociada a la no reglamentación del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014.

Dicha problemática, surge dado que se identifica que en Colombia, los consumidores, productores y autoridades de vigilancia, en el escenario de relaciones de consumo y de comercio nacional e internacional, enfrentan una situación de información asimétrica y de ausencia de un estándar técnico verificable que les impide distinguir las declaraciones ambientales veraces de las que constituyen "ecoblanqueo" o "*greenwashing"*, generando distorsiones de mercado y riesgos de incumplimiento ambiental que persisten por la falta de reglamentación adecuada.

b. Árbol del Problema

Siguiendo la metodología DNP para el AIN Completo, el árbol del problema distingue causas (directas e indirectas o estructurales), el problema central y sus efectos (directos e indirectos o sistémicos). El árbol preserva los hallazgos del diagnóstico previo y los reordena con la jerarquía que requiere la metodología:

Tabla: ÁRBOL DEL PROBLEMA – Causas, Problema y Efectos.

Causas Indirectas – CI:		
CI #1: Asimetría de información: alto costo para el consumidor y para la SIC en la verificación objetiva y comprobable de declaraciones y atributos ambientales.	CI #2: Insuficiencia o incapacidad de la autorregulación sectorial, dado que el Código ICC-*International Chamber of Commerce,* adoptado en Colombia desde 2018, no contempla mecanismos de verificación técnica ni régimen sancionatorio efectivo.[23]	CI #3: Debilidad institucional articulada: ausencia de canales formales entre autoridades, para dar o recibir soporte técnico especializado en investigaciones de *greenwashing* y/o competencia desleal en ámbitos ambientales.

[23] Unión Colombiana de Empresas Publicitarias, Asociación Nacional de Anunciantes & Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. (2018, diciembre). *Código Colombiano de Autorregulación Publicitaria*. Autocontrol Colombia. https://autocontrolcolombia.org/. Se aclara que el régimen de autorregulación publicitaria en Colombia, a cargo del sector privado, se encuentra en el Código Colombiano de Autorregulación Publicitaria, el cual tomó como fuente principal el *Code of Advertising and Marketing Communication Practice* (2018) de la Cámara de Comercio Internacional (ICC), y fue adoptado por estas entidades privadas colombianas en diciembre de 2018. En dicho código se encuentra el Capítulo D del Código ICC 2018, el cual regula específicamente las *Environmental Claims in Marketing Communications.* Ahora bien, su eficacia para prevenir el *greenwashing* puede estar estructuralmente limitada por tres factores:

- Alcance subjetivo limitado: el Código vincula únicamente a los afiliados a las asociaciones suscriptoras y a quienes adhieran voluntariamente por escrito (Art. 3). Anunciantes no afiliados, que constituyen la mayor parte del mercado, especialmente MiPymes, importadores y marcas que pautan en canales digitales internacionales, quedan fuera de su ámbito de aplicación y adopción.
- Ausencia de mecanismos de verificación técnica: el Código no exige al anunciante respaldo probatorio previo con base en estándares ISO, análisis de ciclo de vida o certificación por tercero independiente. Las decisiones de Autocontrol Colombia se basan en criterios éticos generales (*veracidad, honestidad, decencia, buena fe*), y se encuentra ausencia o debilidad en contrastar con parámetros técnicos objetivos que permitan evaluar con rigor una declaración ambiental.
- Débil o ausente régimen sancionatorio coactivo: las decisiones son conceptos éticos y no administrativos. No hay multa pecuniaria, cierre de establecimiento, retiro del producto del mercado ni compensación al consumidor. La sanción más severa posible, no emisión del mensaje por medios afiliados, resultaría insuficiente o inoperante frente a pauta en medios digitales, redes sociales o plataformas por fuera de medios tradicionales.

Causas Directas – CD:			
CD #1: Ausencia de definiciones y estándares técnicos oficiales para declaraciones ambientales de amplio uso en el mercado, por falta de reglamentación del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014.	CD #2: Ausencia de protocolo nacional de verificación de declaraciones ambientales y de criterios de evaluación de la conformidad.[24]	CD #3. Ausencia de señales para la asignación eficiente de recursos para cumplir con las cualidades o atributos ambientales, puesto que para un actor del mercado es menos costoso invertir en marketing ambiental no comprobable, que en transformar su cadena productiva.[25]	CD #4: Limitada articulación entre instrumentos de política pública relacionados con atributos y cualidades ambientales, como: Sellos Ambientales, REP, Política de Producción Responsable, entre otros.
Problema Central - PC:			
PC: Limitada capacidad del mercado colombiano y de sus actores para validar, presentar y usar las declaraciones ambientales en la publicidad, etiquetas y empaques de los productos.			
Efectos Directos – ED:			
ED #1: Distorsión de la competencia en el mercado entre productores genuinamente sostenibles, frente a quienes declaran atributos no verificables o comprobables.[26]	ED #2: Decisiones de consumo ineficientes y no informadas, donde el consumidor selecciona productos con base en atributos ambientales no comprobables o engañosos.[27]	ED #3: Asignación ineficiente de recursos económicos en cadenas productivas que no internalizan costos ambientales reales, y no realizan inversiones efectivas en sostenibilidad y lucha contra el cambio climático.[28]	ED #4: Ineficiencia en la vigilancia administrativa de las autoridades caso a caso, sin estándar técnico común, y con baja capacidad disuasiva y sancionatoria.[29]
Efectos Indirectos – EI:			

[24] Presidencia de la República de Colombia. "Decreto 1595 de 2015, por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad". Artículos 2.2.1.7.2.1 numeral 85 (definición de reglamento técnico), 2.2.1.7.6.2 (AIN previo obligatorio) y 2.2.1.7.6.6 (niveles de riesgo y evaluación de la conformidad). En dicha normatividad no se cuenta aún con un protocolo o con guías operativas asociadas a la verificación de declaraciones ambientales.
[25] Según análisis y marco teórico clásico de selección adversa por asimetrías en la información. En: Akerlof, G. (1970). "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism". *Quarterly Journal of Economics*, 84(3), pp. 488-500.
[26] Ley 256 de 1996 (Competencia Desleal), artículos 11 y 13. Sobre la presunción de deslealtad por difusión de aseveraciones incorrectas o falsas.
[27] Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor), artículo 3 numerales 1.3 y 1.4 (derecho a información completa, veraz, transparente y verificable; protección contra publicidad engañosa).
[28] Se desprende de análisis en: Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público* (3ª ed.). Antoni Bosch editor. Y en: OECD. (2024). *Consumer-facing sustainability claims: Recent developments and the way forward*. OECD Publishing.
[29] Según análisis realizados en reportes y comunicados de prensa de la SIC, acerca de resultados de sanciones administrativas por vulneración de los derechos del consumidor durante 2024, por ejemplo.

EI #1: Desprotección del capital natural, del cuidado de los ecosistemas y limitación al ejercicio del derecho colectivo al ambiente sano.[30]	EI #2: Erosión de la confianza pública en las herramientas de comunicación ambiental, incluidos los sellos oficiales.	EI #3: Riesgo de enfrentar barreras técnicas al comercio para exportadores-importadores colombianos hacia o desde la Unión Europea y demás mercados con exigencias en declaraciones ambientales.[31]	EI #4: Freno y barrera a la transición ecológica por efecto *green-hushing*[32]-silencio verde: empresas honestas dejan de comunicar sus avances ambientales por temor a ser señaladas.[33]

c. Descripción de las Causas, Efectos y del Problema Central:

Frente a la definición del Problema Central - PC, el mismo no se explica por una única causa, sino por el contrario, por la convergencia o confluencia de múltiples causas directas e indirectas.

En este sentido, se relacionan a continuación las consideraciones analizadas frente a cada una de las causas identificadas en el árbol de problemas:

- **CD #1 - Ausencia de definiciones y estándares técnicos oficiales para declaraciones ambientales de amplio uso en el mercado, por falta de reglamentación del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014.**

Esta es la Causa Directa con mayor significancia para el PC, dado que, sin contar con definiciones técnicas oficiales los seis requisitos generales del artículo 3 del mismo decreto (aseveración objetiva, sustento técnico, completitud, especificación del objeto, comparativas) se aplican sobre conceptos donde la definición o frontera es indeterminada. Por ejemplo, la declaración de "biodegradable" encuentra una definición formal en el ámbito de Plásticos de Un solo Uso, solo hasta la expedición de la Ley 2232 de 2022; para otros conceptos como "carbono neutro" y "huella de carbono", los mismos siguen sin definición legal formal y oficial que sea transversal a todas las industrias o sectores. Por tanto, la indeterminación conceptual dificulta sustancialmente la fiscalización y el control de la publicidad ambiental y reduce la eficacia de los requisitos definidos en el artículo 3.

A esta indeterminación se suma que el marco vigente no señala qué tipo de declaración de la serie NTC-ISO 14020 (autodeclaración Tipo II, ecoetiqueta Tipo I o declaración cuantitativa Tipo III) sustenta cada clase de afirmación, incluso cuando el ICONTEC ya adoptó tales normas[34]. El caso de la huella de carbono lo ilustra: la NTC-ISO 14021:2000

[30] Constitución Política de Colombia, artículos 79 y 80; Ley 99 de 1993, artículo 1 (principios generales de la política ambiental, incluido el principio de precaución del numeral 6).
[31] Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex). "Informe Mensual de Exportaciones Colombianas, diciembre 2025". Bogotá, febrero 2026. Disponible en https://analdex.org/2026/02/04/exportaciones-de-colombia-2025/.
[32] El término "*green-hushing*", se acuño por la consultora suiza South Pole en su reporte Net Zero and Beyond de 2022, al detectar que una de cada cuatro empresas con metas científicas de descarbonización (SBTi-validated) había decidido no comunicarlas públicamente. Así, el concepto se le asocia con la práctica corporativa de subreportar, minimizar deliberadamente o no comunicar públicamente las metas, logros y compromisos ambientales o de sostenibilidad de la empresa, aun cuando estos existan y estén siendo implementados internamente.
[33] KPMG Colombia. "El desafío del lavado verde", enero 2025. Link: https://kpmg.com/co/es/home/insights/2025/01/the-challenge-of-greenwashing.html. Ver también Pacto Global Red Colombia, "Algunos efectos perversos del greenwashing", https://www.pactoglobal-colombia.org/news/algunos-efectos-perversos-del-greenwashing.html.
[34] Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). NTC-ISO 14025, Etiquetas y declaraciones ambientales — Declaraciones ambientales Tipo III. Bogotá: ICONTEC.

vigente en Colombia es anterior a la proliferación de estas declaraciones y no las contempla, mientras que la versión internacional ISO 14021:2016, con su Enmienda 1 de 2021, ya incorpora los términos carbono neutral y huella de carbono[35]; en ausencia de definición oficial, la afirmación se comunica hoy sin una regla que la remita al tipo de declaración y a la metodología de cuantificación que le corresponden.

- **CD #2: Ausencia de protocolo nacional de verificación de declaraciones ambientales y de criterios de evaluación de la conformidad.**

Podría inferirse que la CD #1, se vuelve más intensa o se agrava con la CD #2, dado que aun si las definiciones técnicas existieran, la ausencia de un protocolo nacional de verificación impide distinguir entre una declaración sustentada y una no sustentada. El Subsistema Nacional de la Calidad (Decreto 1595 de 2015) provee el marco general para la certificación de tercera parte por organismos acreditados por el ONAC, pero por ahora, con la mejor información disponible al momento, se registra que ningún reglamento técnico transversal en Colombia, lo aplica al ámbito de declaraciones ambientales voluntarias.

A esa ausencia de protocolo se suman barreras para demostrar atributos ambientales verificables: la ausencia de metodologías armonizadas, la baja disponibilidad de infraestructura de evaluación de la conformidad y la falta de reconocimiento de equivalencias con estándares internacionales. Para las declaraciones cuantitativas, la NTC-ISO 14025[36] exige reglas de categoría de producto y verificación independiente, requisitos que sin un desarrollo reglamentario no resultan exigibles ni comparables en el mercado nacional.

- **CD #3: Ausencia de señales para la asignación eficiente de recursos para cumplir con las cualidades o atributos ambientales, puesto que para un actor del mercado es menos costoso invertir en marketing ambiental no comprobable, que en transformar su cadena productiva.**

En esta causa la ausencia de señales y una desalineación de incentivos conlleva a que se replique el mecanismo clásico descrito por Akerlof para el mercado de bienes con calidad inobservable: ante imposibilidad de una señalización creíble o explícita, el mercado tiende a expulsar a los productores honestos y a premiar a los oportunistas, generando una dinámica de selección adversa.

- **CD #4: Limitada articulación normativa entre instrumentos de política pública relacionados con atributos y cualidades ambientales, como: Sellos Ambientales, REP, Política de Producción Responsable, entre otros.**

[35] International Organization for Standardization. (2016). "*ISO 14021:2016, Environmental labels and declarations — Self-declared environmental claims (Type II environmental labelling)*". Ginebra: ISO. Versión 2021 sobre *carbon footprint* y *carbon neutral*.
[36] Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). NTC-ISO 14025, Etiquetas y declaraciones ambientales — Declaraciones ambientales Tipo III. Bogotá: ICONTEC.

Frente a esta Causa Directa, se tiene que los instrumentos o instrumentos de política pública existentes funcionan de forma aislada. Por ejemplo, en el caso del Sello Ambiental Colombiano (Resolución 1555 de 2005) la misma opera como ecoetiqueta Tipo I voluntaria sin articulación con el Decreto 1369 de 2014. Por otra parte, la responsabilidad extendida del productor para envases y empaques (Resolución 1407 de 2018), impone obligaciones de declaración sin contar aún con una metodología común de verificación pública, dado que se tiene pendiente por ahora, la expedición de reglamentación técnica de etiquetado. A esta desarticulación normativa se agrega una potencial diferencia de orden territorial, donde las características regionales en la infraestructura de aprovechamiento y compostaje hacen que una misma declaración sobre reciclabilidad o compostabilidad tenga alcances distintos según el lugar donde el producto se consume y se dispone, sin que los instrumentos vigentes lo reconozcan.

- **CI #1: Asimetría de información: alto costo para el consumidor y para la SIC en la verificación objetiva y comprobable de declaraciones y atributos ambientales.**

Ahora bien, frente a esta causa indirecta de asimetría de información, la misma tiene fundamentos económicos identificados en la literatura: el atributo ambiental es un atributo de confianza (*credence attribute*) cuya verificación el consumidor no puede hacer ni antes ni después de la compra, ante lo cual, se requiere de la intermediación de un tercero acreditado o de una autoridad para lograr completar o cerrar la brecha de información.

- **CI #2: Insuficiencia o incapacidad de la autorregulación sectorial, dado que el Código ICC-*International Chamber of Commerce*, adoptado en Colombia desde 2018, no contempla mecanismos de verificación técnica ni régimen sancionatorio efectivo.**

La autorregulación sectorial vigente en Colombia está representada desde diciembre de 2018 por el Código de Publicidad y Comunicaciones de Mercadeo de la Cámara de Comercio Internacional (*Code of Advertising and Marketing Communication Practice, ICC 2018*), adoptado por la industria publicitaria nacional en reemplazo del Código Colombiano de Autorregulación Publicitaria de la Comisión Nacional de Autorregulación Publicitaria (CONARP), que había estado vigente hasta marzo de 2018. El Código ICC aborda las declaraciones ambientales de manera expresa en su Capítulo D "Comunicaciones de Mercadeo Ambientales" y, en particular, en los artículos D1 (honestidad y veracidad), D2 (no abuso de la preocupación ambiental del consumidor), D3 (fundamentación científica confiable de las declaraciones), D4 (claridad y calificación), D7 (signos y símbolos) y D8 (declaraciones sobre atributos ambientales específicos como reciclabilidad, contenido reciclado, biodegradabilidad y compostabilidad)[37].

No obstante, la existencia de este instrumento y según lo registrado en el propio Código ICC, el mismo no provee mecanismos de verificación técnica obligatoria ni un régimen sancionatorio con fuerza ejecutiva pública, sino que opera mediante adhesión voluntaria,

[37] Cámara de Comercio Internacional (ICC). (2018). *"Code of Advertising and Marketing Communication Practice".* Capítulo D sobre declaraciones ambientales, artículos D1 a D8. Adoptado en Colombia desde diciembre de 2018 en sustitución del Código de la Comisión Nacional de Autorregulación Publicitaria (CONARP), vigente hasta marzo de 2018.

autocontrol del anunciante y revisión por pares dentro del gremio. Esta insuficiencia reproduce y profundiza la asimetría informativa del mercado: agentes no adheridos al esquema de autorregulación quedan fuera de cualquier disciplina de veracidad y control, y además los adheridos no enfrentan consecuencias exigibles ante el consumidor final cuando incumplen el Código, más allá de un posible impacto reputacional, que sin embargo, no es en todo caso, trazable o cuantificable.

- **CI #3: Debilidad institucional articulada: ausencia de canales formales entre autoridades, para dar o recibir soporte técnico especializado en investigaciones de greenwashing y/o competencia desleal en ámbitos ambientales.**

La debilidad institucional, conlleva a que, sin canales formales entre instituciones o autoridades, como por ejemplo: entre el MinAmbiente y la SIC, se tendría entonces que la autoridad de vigilancia carece de respaldo o soporte técnico especializado para evaluar declaraciones ambientales complejas o que requieren de delimitación o definiciones para su correcta aplicación.

- **Vinculo de las Causas y Efectos:**

Puede definirse un esquema de transmisión que articula la forma como las causas del problema central se encadenan y se proyectan sobre los efectos directos e indirectos del mercado colombiano de publicidad ambiental, como sigue a continuación:

En primer lugar, se tiene la relación de las causas indirectas a las causas directas. La asimetría de información propia de los atributos de confianza (CI #1) hace que, sin intervención pública, el mercado no pueda por sí solo generar las definiciones ni los protocolos de verificación que hoy están ausentes (CD #1 y CD #2). La autorregulación sectorial vigente (CI #2), al operar mediante adhesión voluntaria, sin régimen sancionatorio exigible y sin articulación formal con los estándares técnicos oficiales, no cubre el vacío técnico y reproduce esa ausencia. La debilidad institucional articulada entre autoridades (CI #3) explica que, frente a la fragmentación de los instrumentos de política pública (CD #4), no existan canales formales para su coordinación técnica. A su vez, la ausencia de señales de mercado para la asignación eficiente de recursos (CD #3) se alimenta directamente de CI #1, en tanto la falta de verificabilidad hace más barato el marketing ambiental no comprobable que la transformación productiva real.

En segundo lugar, se tiene el vínculo de las causas directas a los efectos directos. El vacío causado por la inexistencia de definiciones formales y vinculantes (CD #1), sumado a la ausencia de un protocolo nacional de verificación (CD #2), produce, en primer lugar, que la vigilancia de las autoridades se realice caso a caso y sin estándares técnicos comunes (ED #4); esta vigilancia sin estándar no genera disuasión efectiva y permite la coexistencia, en un mismo mercado, de actores con declaraciones veraces, comprobables y verificables junto con actores que realizan declaraciones no comprobadas, lo que distorsiona la competencia (ED #1) e induce decisiones de consumo ineficientes o sesgadas (ED #2). La desalineación de incentivos descrita en CD #3, bajo el mecanismo clásico de la teoría económica de *Selección Adversa*, refuerza ED #1 al premiar al oportunista frente al productor honesto, y se proyecta sobre ED #3 en la medida en que

redirige el capital financiero y productivo hacia el esfuerzo de comunicaciones o mercadeo y no hacia la transformación sostenible de las cadenas productivas: el capital financiero o económico se desvía del esfuerzo real de transformación sostenible hacia el esfuerzo comunicacional. Finalmente, la fragmentación entre instrumentos de política pública (CD #4), como por ejemplo: el Sello Ambiental Colombiano, Responsabilidad Extendida del Productor-REP, la Ley 2232 de 2022, entre otros, pueden llegar a amplificar el ED #4, al obligar a la autoridad sancionatoria a resolver sobre marcos dispersos, y debilita su eficacia al impedir que la política ambiental opere bajo un estándar común de veracidad.

Por último, se relacionan los efectos directos con los efectos indirectos o sistémicos. La asignación ineficiente de recursos económicos o de inversión (ED #3), combinada con decisiones de consumo sesgadas o ineficientes (ED #2), desprotege al capital natural y limita el ejercicio efectivo del derecho colectivo al ambiente sano (EI #1), dado que la señal de mercado deja de orientar la inversión hacia productos con desempeño ambiental real. La distorsión de la competencia económica (ED #1), junto con la ausencia de un marco técnico nacional armonizado, expone a los exportadores colombianos a barreras técnicas al comercio, en particular frente a la aplicación plena de la Directiva (UE) 2024/825 a partir de septiembre de 2026 (EI #3). Este efecto tiene además una dimensión del lado importador en operaciones de comercio exterior: sin un marco técnico nacional que reconozca certificaciones y estándares internacionales, los bienes importados que ya cumplen exigencias equivalentes en su país de origen podrían quedar sujetos a requisitos de sustentación duplicados. Por esa razón, el criterio C1.3 con el que este AIN evalúa las alternativas considera tanto el acceso de los exportadores a mercados regulados como el control de las importaciones. La confusión persistente en el mercado sobre qué declaraciones son verificables y cuáles no (ED #1 y ED #2) erosiona la confianza pública en los sellos oficiales y en los demás instrumentos de política pública relacionados con sostenibilidad (EI #2). Y la vigilancia sin estándar técnico común (ED #4), junto con el escalamiento de las sanciones caso a caso, desincentiva a las empresas con avances ambientales reales a comunicar sus logros por temor a ser señaladas, configurando el efecto *green-hushing* o silencio verde que frena la transición ecológica (EI #4).

d. Dimensionamiento y magnitud del problema central:

La magnitud del problema se cuantifica en al menos, cinco dimensiones complementarias, como se desarrolla a continuación:

Dimensión regulatoria. La no reglamentación del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014 con lleva a las ya mencionadas falencias para la fiscalización efectiva de los derechos del consumidor, frente a los actores que realizan declaraciones ambientales sin sustento o sin atención de las cualidades efectivas y atributos ambientales de los productos. Se registra además, que existe un proyecto de Ley, el proyecto No. 101 de 2023, el cual pretendía introducir disposiciones específicas contra el greenwashing. Sin embargo, el mismo sigue su trámite en el Congreso, mientras dos proyectos similares fueron archivados en legislaturas previas.

Dimensión Judicial y Jurisprudencial: Se registran las sentencias en primera instancia y en segunda instancia, como se relacionan a continuación:

- Sentencia en Primera Instancia con expediente: 25000-23-41-000-2025-01654-00,

el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, estableció disposiciones para el cumplimiento del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014, frente a la Reglamentación de definiciones y requisitos para anunciar productos que generen beneficios ambientales.

- Sentencia en Segunda Instancia con expediente-radicación: 25000-23-41-000-2025-01654-01, donde el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, estableció disposiciones frente a modificar la sentencia de primera instancia y ordena al MinAmbiente el cumplimiento de la sentencia modificada, para que realice las definiciones y requisitos que deberán aplicarse para anunciar un producto que genere beneficios ambientales.

En particular, cada sentencia estableció disposiciones, de las cuales se relacionan algunas como sigue a continuación:

i. En la sentencia de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante sentencia del Magistrado Ponente César Giovanni Chaparro Rincón (diciembre 2025), dentro de la acción de cumplimiento contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se resolvió: ordenar al Ministerio que, dentro de los seis meses siguientes a la notificación, adelante dicha notificación internacional a través del Punto de Contacto ante la OMC; y exhortar al Ministerio para que, una vez vencido ese término, reglamente las definiciones y requisitos dentro de los seis meses siguientes. Para fijar el plazo, la Sala consideró que, aunque el artículo 4 no estableció un término expreso, la razonabilidad impone fijarlo en seis meses, tomando como base el plazo mínimo de consulta internacional previsto en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

ii. En la sentencia de segunda instancia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, resolviendo la impugnación interpuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible contra la sentencia de primera instancia, mediante fallo con ponencia del Consejero Omar Joaquín Barreto Suárez, modificó la orden y dispuso que el Ministerio, dentro de los seis meses siguientes contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, realice las definiciones y requisitos aplicables a la publicidad de productos con beneficios ambientales y los remita al Punto de Contacto ante la OMC del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en adelante MinComercio, como requisito previo para que se surta el trámite de notificación ante la Organización Mundial del Comercio. Para arribar a esa decisión, el Consejo de Estado distinguió dos obligaciones contenidas en el artículo 4 del Decreto 1369 de 2014: de un lado, la expedición de la reglamentación, que depende de un procedimiento interinstitucional en el que también participan el Departamento Nacional de Planeación, la Superintendencia de Industria y Comercio y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y por tanto no recae exclusivamente en el MinAmbiente; y, de otro, la remisión del documento de definiciones al Punto de Contacto para que surta el proceso de notificación internacional, que sí es responsabilidad exclusiva del Ministerio.

Dimensión sancionatoria. La Superintendencia de Industria y Comercio reportó en 2024 la imposición de 245 sanciones administrativas por vulneración de los derechos del consumidor, con un monto agregado superior a 9.048 millones de pesos, como se referenció previamente en este documento. Ahora bien, para el año 2025, la Delegatura para la Protección del Consumidor de la SIC lideró la campaña del Mes para la Prevención del Fraude con foco explícito en *greenwashing*[38], evidencia de la escalada del fenómeno como prioridad de política pública. El techo sancionatorio actual (2.000 SMMLV, equivalente a más de 3.000 millones de pesos por infracción[39]) opera, sin embargo, sin estándar técnico común para evaluar atributos ambientales, lo que reduce la aplicación y la predictibilidad de la decisión administrativa y limita el efecto disuasivo.

Dimensión de mercado. Estudios internacionales recientes, como el de la OECD "*Green Claims 2025*", documentan la relevancia y dimensión del problema con al menos tres ejemplos[40]: la *International Consumer Protection and Enforcement Network* -ICPEN, reportó que el 40 por ciento de las afirmaciones ambientales revisadas resultaron potencialmente engañosas; la Comisión Europea identifico cifra similar del 42 por ciento; la *Australian Competition and Consumer Commission*, hasta 57 por ciento. Para el caso colombiano, el reporte de KPMG de 2025, identifica el greenwashing como un riesgo reputacional creciente para las empresas colombianas[41], hallazgo que los análisis de Pacto Global Red Colombia[42] confirman. Esto, se traduce en un fenómeno que es estructural en el mercado nacional, sin que exista todavía un estudio comprensivo y cuantitativo oficial que mida su prevalencia de forma más precisa.

Esta ausencia de mediciones en estos ámbitos, es en sí mismo, un indicador de las falencias regulatorias, dado que no se tendrían parámetros con los cuales medir. Adicionalmente, se registran reportes globales sobre incidentes ESG (*environmental, social and governance*), los cuales muestran que el *greenwashing* ha alcanzado una escala sustancial en algunos mercados. Según *RepRisk*, una firma suiza de análisis de datos ESG cuyos indicadores han sido utilizados por la Autoridad Bancaria Europea (EBA) para medir la comunicación engañosa en el sector bancario europeo, en el periodo septiembre de 2022 a septiembre de 2023, **uno de cada cuatro incidentes globales de riesgo ESG vinculados a asuntos climáticos estuvo asociado a *greenwashing*, frente a uno de cada cinco el año anterior[43]**.

[38] Superintendencia de Industria y Comercio. "Colombia lidera campaña contra la publicidad ambiental engañosa". Mes para la Prevención del Fraude 2025. Sede electrónica SIC. https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/en-el-mes-para-la-prevención-del-fraude-colombia-lidera-campaña-contra-la-publicidad-ambiental-engañosa.

[39] Congreso de la República de Colombia. "Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor)", artículo 61. Sobre techo sancionatorio de 2.000 SMMLV (equivalente a más de 3.500 millones de pesos en 2026). Véase además nota de prensa: https://www.larepublica.co/responsabilidad-social/una-empresa-que-practique-greenwashing-puede-pagar-hasta-2-000-salarios-mínimos-3953946

[40] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). "Green Claims 2025". Datos de prevalencia de afirmaciones ambientales potencialmente engañosas: ICPEN 40%, Comisión Europea 42%, Australian Competition and Consumer Commission 57%.

[41] KPMG Colombia. "El desafío del lavado verde", enero 2025. Link: https://kpmg.com/co/es/home/insights/2025/01/the-challenge-of-greenwashing.html.

[42] Pacto Global Red Colombia. "Algunos efectos perversos del greenwashing". Link: https://www.pactoglobal-colombia.org/news/algunos-efectos-perversos-del-greenwashing.html .

[43] RepRisk. (2023, octubre). *On the rise: Navigating the wave of greenwashing and social washing*. RepRisk AG. https://www.reprisk.com/insights/reports/on-the-rise-navigating-the-wave-of-greenwashing-and-social-washing

El sector de servicios bancarios y financieros registró en ese periodo un incremento del 70% en incidentes climáticos de *greenwashing* (RepRisk, 2023). Aunque el reporte de 2024 identifica una primera caída global del 12% en la frecuencia de casos, atribuible a mayor regulación y al fenómeno del *greenhushing* (autocensura corporativa), simultáneamente registra un incremento del 30% en la severidad de los casos graves (RepRisk, 2024), lo que confirma que el problema no desaparece, sino en cambio, se concentra en conductas más deliberadas y sistemáticas. Esta evidencia permite documentar el fenómeno del *greenwashing* como un riesgo ESG reconocido y medido internacionalmente, con impactos reputacionales, regulatorios y financieros sobre las empresas involucradas[44], lo que ubica este fenómeno, entre los principales riesgos reputacionales y financieros del mercado en la actualidad.

Dimensión de comercio exterior. Conforme a Analdex, en 2025 las exportaciones colombianas con destino a la Unión Europea alcanzaron USD 6.249 millones, equivalentes a cerca del 12% de las exportaciones totales del país, con un crecimiento del 20% frente a 2024[45]. Cinco mercados (Países Bajos, Italia, España, Bélgica y Alemania) concentrarían cerca del 84% de ese flujo. Sectores específicos crecieron en doble digito: plásticos en formas primarias, 17% a marzo de 2025; cosmética, perfumería y aceites esenciales, cerca del 10% en agosto de 2025.

Ahora bien, se tiene que la Directiva UE 2024/825, frente a condiciones de publicidad ambiental, entrará en aplicación plena el 27 de septiembre de 2026 y exigirá sustento técnico verificable a toda afirmación ecológica en productos puestos en el mercado europeo[46]. Sin un marco reglamentario técnico armonizado desde Colombia, los exportadores colombianos a la UE podrían quedar potencialmente expuestos a barreras técnicas, restricciones de acceso al mercado y costos de adecuación individual.

e. Línea Base: Caracterización de la situación actual sin intervención de reglamentación técnica.

La línea base del problema, entendida como la situación que persiste sin la intervención regulatoria proyectada, es decir, sin la reglamentación técnica de las definiciones y requisitos para la publicidad de atributos y cualidades ambientales, presentaría en la actualidad, unas circunstancias y componentes verificables, como se desarrolla a continuación:

Marco normativo vigente sin desarrollo técnico transversal. El Decreto 1369 de 2014 fija seis requisitos generales para la publicidad ambiental en su artículo 3 y delega el desarrollo técnico al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su artículo 4, el cual sigue pendiente, y se espera atender con el desarrollo de la reglamentación técnica que motiva el presente AIN. Por otra parte, la Ley 1480 de 2011 prohíbe la publicidad engañosa en su artículo 30, pero no dispone definiciones técnicas para atributos o cualidades

[44] RepRisk. (2024, octubre). *A turning tide in greenwashing? Exploring the first decline in six years*. RepRisk AG. https://www.reprisk.com/research-insights/reports/a-turning-tide-in-greenwashing-exploring-the-first-decline-in-six-years
[45] Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex). "Informe Mensual de Exportaciones Colombianas, diciembre 2025". Bogotá, febrero 2026. Disponible en https://analdex.org/2026/02/04/exportaciones-de-colombia-2025/
[46] Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. "*Directiva (UE) 2024/825 de 28 de febrero de 2024*", que modifica las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE para empoderar a los consumidores en la transición ecológica. Aplicación plena desde el 27 de septiembre de 2026.

ambientales. La Ley 2232 de 2022, en su artículo 3, introduce definiciones legales para declaraciones como: "biodegradable", "compostable" y "reciclable", todas ellas limitadas al ámbito de plásticos de un solo uso y sin contar por ahora, con un protocolo de verificación asociado en términos de publicidad. La Resolución 1555 de 2005 del MAVDT en conjunto con el MinComercio, desarrollada por las NTC 5131 y NTC 5517, regula el Sello Ambiental Colombiano como ecoetiqueta Tipo I voluntaria, pero opera al margen del Decreto 1369 y no ha sido compilada en el Decreto Único Reglamentario del sector Ambiente (DUR 1076 de 2015). La Resolución 1407 de 2018 del MinAmbiente, modificada por las Resoluciones 1342 de 2020 y 803 de 2024, impone obligaciones de declaración de contenido reciclado en envases y empaques, pero sin metodología común de verificación pública por ahora.

Régimen sancionatorio opera sin estándares técnicos vinculantes. La Superintendencia de Industria y Comercio ejerce sus funciones sancionatorias, en aplicación del artículo 5 del Decreto 1369 de 2014 y de los artículos 30, 59 y 61 de la Ley 1480 de 2011. Sin embargo, la calificación del carácter engañoso de una declaración ambiental se decide caso a caso, sin parámetros técnicos estandarizados y vinculantes, lo que reduce o limita la predictibilidad para el regulado y disminuye el efecto disuasivo del techo sancionatorio actual de 2.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes por conducta sancionada.

Autorregulación sectorial con alcance limitado. Hasta marzo de 2018 estuvo vigente el Código Colombiano de Autorregulación Publicitaria de la CONARP, con disposiciones ambientales en sus artículos 14 y 24 de la versión 2013. Desde diciembre de 2018 rige en Colombia el Código de Publicidad y Comunicaciones de Mercadeo de la Cámara de Comercio Internacional, cuyo Capítulo D regula declaraciones ambientales. Este instrumento opera mediante adhesión voluntaria, no cuenta con protocolos o mandatos de verificación técnica integrada ni régimen sancionatorio público exigible, lo cual resultaría insuficiente como solución al problema central definido.

Esquemas de etiquetado y certificación fragmentados. El Sello Ambiental Colombiano, los estándares técnicos NTC-ISO adoptados por ICONTEC, el Sistema Globalmente Armonizado para sustancias químicas industriales (Decreto 1496 de 2018, compilado en el DUR 1076) y la Responsabilidad Extendida del Productor para envases y empaques operarían de forma aislada, sin articulación transversal y sin metodología común de verificación pública. Las tres categorías de declaración de la serie NTC-ISO 14020 coexisten en el catálogo del ICONTEC, pero ningún reglamento indica aún cuál de ellas sustenta cada clase de afirmación publicitaria ni cómo se reconocen las metodologías de cuantificación que el sector ya emplea. Aunque se viene trabajando desde el MinAmbiente en la reglamentación técnica de etiquetado en el marco de la Ley 2232 de 2022 - Plásticos de un solo uso, dicha normatividad tiene un alcance y ámbito limitado a ese tipo de productos y materiales, según lo dispuesto por la propia Ley.

Presión externa creciente. La Directiva UE 2024/825 entrará en aplicación plena el 27 de septiembre de 2026 y exigirá sustento técnico verificable a toda afirmación ecológica en productos puestos en el mercado europeo. Colombia ha exportado a la Unión Europea USD 6.249 millones en 2025, equivalentes a cerca del 12% del total exportado, con sectores de doble dígito en crecimiento como plásticos primarios (17%) y cosmética, perfumería y aceites esenciales (10%). Sin un marco técnico colombiano armonizado al momento de la

exigencia europea, se tendría una potencial barrera a la entrada de productos colombianos a ese mercado.

Mandato judicial vigente. Con la ejecutoria del fallo de segunda instancia del Consejo de Estado, Sección Quinta, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe realizar las definiciones y requisitos y remitirlos al Punto de Contacto ante la OMC, dentro de un plazo de seis meses, lo que constituye un elemento estructural de la línea base en términos de obligación exigible.

Tendencia previsible si no se interviene. Sin la expedición de la reglamentación, los efectos sistémicos descritos en el árbol del problema se amplificarían: mayor exposición comercial en la Unión Europea y otros mercados con exigencias equivalentes; profundización de la fragmentación normativa con cada nueva resolución sectorial que introduzca obligaciones de declaración sin armonización; consolidación del "*green-hushing*" como respuesta defensiva del sector privado honesto; y escalamiento del riesgo de desacato ante el mandato judicial. La línea base no es, por tanto, un estado neutral: es un escenario de deterioro progresivo tanto del mercado como de la certeza jurídica del Estado.

f. Presencia de Fallas de Mercado y Justificación de la Intervención vía Regulación Técnica.

El análisis económico de la intervención estatal exige identificar las fallas de mercado que justifican la regulación técnica sujeto del presente AIN. En el caso de las declaraciones ambientales en Colombia se identifican tres fallas fundamentales, según se desarrolla a continuación:

Asimetría de información entre productor y consumidor. El atributo ambiental de un producto, desde la teoría económica, puede considerársele como un **atributo de crédito**, o *credence attribute*. Esto, en el marco de teoría clásica de bienes de búsqueda, experiencia y crédito, donde la distinción se inscribe en la clasificación tripartita de bienes según su estructura de información. Esta teoría complementada por Nelson (1970[47], 1974[48]), quien diferenció los *search goods*, cuyos atributos son verificables antes de la compra (precio, talla, color), y los *experience goods*, cuyos atributos solo se revelan tras el consumo (sabor, durabilidad), y según la extensión realizada por Darby y Karni (1973[49]) con la categoría de bienes de confianza "*credence goods*", definida por la imposibilidad del consumidor de evaluar el atributo incluso después del consumo, dada la ausencia de conocimiento experto, equipamiento técnico o capacidad de medición. Se tiene entonces que, bajo este marco teórico, los atributos ambientales de los productos generalmente no pueden ser verificados por el consumidor ni antes ni después. Esto, dado que el consumidor no suele observar el proceso productivo del bien, ni puede medir técnicamente aspectos como la huella de carbono, la biodegradabilidad efectiva o el porcentaje de material reciclado.

[47] Nelson, P. (1970). Information and consumer behavior. *Journal of Political Economy*, 78(2), 311–329. https://doi.org/10.1086/259630
[48] Nelson, P. (1974). Advertising as information. *Journal of Political Economy*, 82(4), 729–754. https://doi.org/10.1086/260231
[49] Darby, M. R., & Karni, E. (1973). Free competition and the optimal amount of fraud. *The Journal of Law and Economics*, 16(1), 67–88. https://doi.org/10.1086/466756

Vale resaltar que esta caracterización de bienes, en términos de sus "*atributos de confianza*" (en algunos casos de *credibilidad* o de *crédito*) **ha sido validada empíricamente para atributos ambientales** por Caswell y Mojduszka (1996[50]) en mercados de alimentos, y más recientemente por Dulleck, Kerschbamer y Sutter (2011[51]), quienes incluyen explícitamente entre los atributos de credibilidad o confianza, por ejemplo: la producción orgánica, la pesca *dolphin-friendly* y la generación de energía eléctrica de bajas emisiones.

Se concluye entonces que, en mercados de bienes de credibilidad, la asimetría de información estructural entre productores y consumidores, genera un equilibrio ineficiente o subóptimo: donde el productor tiene incentivos a sobreafirmar el atributo y el consumidor, ante la imposibilidad de verificar, descuenta el valor de toda declaración, incluso las verdaderas. Por tanto, sin instrumentos institucionales que reduzcan la asimetría de información, como lo pueden ser los estándares técnicos, las certificaciones por terceros acreditados, el régimen probatorio reglamentado, y las sanciones efectivas por declaraciones ambientales falsas, el mercado no puede revelar la calidad ambiental real y los productos genuinamente sostenibles pierden la prima de precio que justifica la inversión productiva en sostenibilidad. Adicionalmente, el mecanismo clásico descrito por Akerlof (1970) para el mercado de bienes con calidad inobservable advierte que, ante la imposibilidad de una señalización creíble, la selección adversa tiende a expulsar del mercado a los productores honestos y premiar a los oportunistas, dinámica que se reproduce en el mercado colombiano de productos con declaraciones ambientales

Así, se encuentra que en ausencia de regulación, el costo individual de verificación en el que incurriría un consumidor para verificar la realidad de los atributos o cualidades ambientales de un bien, superaría de forma amplia al beneficio que ese bien le genera o espera el consumidor. En este sentido, el mercado sin algún tipo de intervención clara, efectiva y suficiente no sería suficiente o capaz de proveer la información necesaria para cerrar la asimetría de esa información.

En este sentido, por ejemplo, la intervención estatal mediante un estándar técnico público y un mecanismo de verificación acreditado por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC), lograría internalizar el costo de verificación en una infraestructura compartida y esto resuelve la asimetría con un costo medio más bajo.

Externalidades negativas ambientales. Las decisiones de consumo que se realizan por declaraciones ambientales que no son reales o efectivas, generan externalidades negativas sobre el ambiente, el cual como bien público no está sujeto al mecanismo de transacciones en mercado alguno. El consumo de productos cuya huella ambiental real es mayor que la declarada produce una sobreutilización de recursos naturales y una subinversión en alternativas verdaderamente sostenibles, sin que el productor tenga que asumir el costo total de esa externalidad.

[50] Caswell, J. A., & Mojduszka, E. M. (1996). Using informational labeling to influence the market for quality in food products. *American Journal of Agricultural Economics*, 78(5), 1248–1253. https://doi.org/10.2307/1243501
[51] Dulleck, U., Kerschbamer, R., & Sutter, M. (2011). The economics of credence goods: An experiment on the role of liability, verifiability, reputation, and competition. *American Economic Review*, 101(2), 526–555. https://doi.org/10.1257/aer.101.2.526

La regulación de la publicidad de atributos o cualidades ambiental de bienes, es en este sentido, un instrumento de internalización de costos indirecta: al condicionar la comunicación a realizar y mantener un sustento técnico, desincentiva el uso del atributo ambiental como estrategia de captura del sobreprecio sin la inversión productiva correspondiente, y restituye la señal de mercado como mecanismo de asignación eficiente.

Información de atributos y cualidades ambientales verificada como bien público. Un estándar técnico oficial y un protocolo de verificación, como mecanismos de intervención estatal, presentarían dos características típicas de un bien público desde la teoría económica: **no rivalidad** (su uso por parte de un consumidor, no reduce la disponibilidad para otro) y **no exclusión** (no se puede excluir de su uso a quien no paga por su manufactura o construcción). Es bien conocido que el mercado privado, suele proveer menos bienes públicos por la imposibilidad de capturar su totalmente su valor, por lo que la provisión estatal suele ser un mecanismo eficiente para este tipo de bienes, en términos de asignación y constituye la justificación económica clásica de estas intervenciones.

g. Caracterización ante una intervención del Estado: Criterios para la Reglamentación.

El instrumento de política pública a desarrollar, como reglamentación técnica que da cumplimiento al Art. 4 del Decreto 1369 de 2014, deberá tener en consideración, los siguientes criterios, a efectos de mantener armonía, relevancia y justificación, dentro de los principios constitucionales y el marco legal vigente en donde se incorporaría tal regulación:

Proporcionalidad y necesidad de la intervención. El acto administrativo que emitirá el MinAmbiente, deberá atender los criterios de proporcionalidad constitucional y de necesidad regulatoria durante su proceso de formulación, consulta pública y posterior expedición. Adicionalmente, el acto administrativo debe cumplir la etapa de notificación internacional previa ante la Organización Mundial del Comercio. En este sentido, dicho acto administrativo deberá atender y considerar las siguientes dimensiones y criterios para su formulación:

a) **Definición y justificación de los bienes jurídicos a proteger:** La intervención debe definir de forma clara, los bienes jurídicos que son objeto de protección de la reglamentación técnica, para efectos del presente AIN, se identifican al menos, los siguientes:

- **Derecho del consumidor a obtener información veraz, suficiente y verificable:** considerando los Art. 78 C.P.[52]; Art. 3, num. 1.3 y Art. 23 de la Ley 1480 de 2011[53], puede interpretarse que el consumidor no puede ejercer su libertad de elección informada, cuando los atributos y cualidades ambientales que son anunciadas para la compra de un bien, constituyen “atributos de crédito” (*credence attributes*), al ser no verificables sin contar con el estándar técnico de referencia. Esto según el marco

[52] Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*, art. 78. Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991.
[53] Congreso de la República de Colombia. (2011, 12 de octubre). *Ley 1480 de 2011*, arts. 3, num. 1.3 y 23. Diario Oficial No. 48.220.

de teoría económica previamente analizado. (Nelson, 1970; Darby & Karni, 1973; Dulleck, Kerschbamer & Sutter, 2011).

- **Derecho colectivo al ambiente sano (Art. 79 C.P.) y deber de protección de los recursos naturales (Arts. 80 y 95.8 C.P.):** la publicidad ambiental engañosa no solo afecta al consumidor individual. Llega además a distorsionar la asignación agregada de recursos económicos hacia productos sin desempeño ambiental efectivo o comprobable, y debilita la capacidad de implementación y de aprendizaje del mercado en materias de sostenibilidad, además llega a erosionar la efectividad de las políticas ambientales nacionales (Stiglitz, 2000[54]; OECD, 2025[55]).

b) Criterio de proporcionalidad constitucional. La acción estatal en la regulación de actividades publicitarias de contenidos referentes a atributos y cualidades ambientales, puede intervenir en derechos y libertades de rango constitucional. En particular, frente a derechos como: la libertad de empresa (Art. 333 C.P.), y la libertad de expresión en su dimensión informativa-comercial (Art. 20 C.P.).

En este sentido, la regulación de reglamentación técnica deberá atender y superar el test de proporcionalidad consolidado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según lo establecido en sentencias C-093 de 2001[56] y C-309 de 1997[57], frente a aspectos como:

- **Idoneidad - Adecuación**: el instrumento regulatorio definido, bien sea que contenga: definiciones técnicas vinculantes, requisitos probatorios y/o criterios de comparación, debe ser idóneo para alcanzar el fin perseguido, esto es, el proteger al consumidor frente a la publicidad ambiental engañosa y proteger el derecho colectivo al ambiente sano. La idoneidad se sustenta en la evidencia internacional de reducción de incidentes de *greenwashing* en jurisdicciones que han adoptado regulación vinculante (Reino Unido, Unión Europea con Directiva 2024/825).
- **Necesidad**: frente al instrumento regulatorio definido, no debe existir otro instrumento alternativo igualmente idóneo y menos restrictivo de los derechos intervenidos; esto es, porque de existir tal instrumento, el mismo tendría preferencia para dar solución a la necesidad y por ende, se priorizaría su adopción. Esta condición se aborda en el literal c) de esta sección.
- **Proporcionalidad en sentido estricto**: el grado de afectación a la libertad de empresa y a la libertad de expresión comercial debe ser inferior al grado de protección efectivamente alcanzada para los bienes jurídicos protegidos. La intervención realizada por el instrumento regulatorio propuesto, debería fijar el

[54] Stiglitz, J. E. (2000), "*La economía del sector público*" , Cap. 6 "Las externalidades y el medio ambiente"
[55] OECD. (2025). *Protecting and empowering consumers in the green transition: Misleading green claims* (OECD Policy Paper). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/12f28e4f-en
[56] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-093/01, M.P. Alejandro Martínez Caballero (31 de enero de 2001). La sentencia consolida el "juicio integrado de igualdad" mediante tres niveles de intensidad (leve, intermedio, estricto) y formaliza los subprincipios de adecuación, indispensabilidad y proporcionalidad en sentido estricto. Es la sentencia de referencia metodológica para el concepto de principio de proporcionalidad en Colombia.
[57] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-309/97, M.P. Alejandro Martínez Caballero (25 de junio de 1997). Es la sentencia de constitucionalidad de la obligación de uso del cinturón de seguridad en vehículos. Se establece que las medidas que interfieren en la libertad individual para proteger un bien jurídico deben pasar un análisis estricto de adecuación, perseguir objetivos constitucionalmente importantes y demostrar efectividad protectora.

estándar técnico de veracidad logrando: no restringir la oferta, no limitar el contenido sustantivo de las decisiones empresariales en materia ambiental, no vetar el mensaje publicitario alguno que cumpla el estándar; así, el instrumento debe superar estas condiciones porque la regulación opera sobre la ***forma de comunicación verificable*** y no sobre el ***fondo de la decisión productiva***. El productor así lograría mantener plena libertad para diseñar su estrategia ambiental, y la regulación únicamente exigiría que, si el productor decide comunicarla públicamente, lo haga con respaldo técnico verificable y objetivo. La intervención regulatoria resultaría proporcional en sentido estricto, porque la afectación marginal a la libertad de empresa, es decir la obligación de tener respaldo probatorio antes de afirmar un atributo ambiental, resulta significativamente inferior al beneficio agregado de la sociedad o de los consumidores, en términos de información verificada, la asignación eficiente de recursos productivos y la protección del bien jurídico colectivo ambiental.

c) **Necesidad regulatoria:** Conforme al Decreto 1468 de 2020, y en consideración del Capítulo 5 de la Guía Metodológica para la elaboración del Análisis de Impacto Normativo del DNP (2018), se requiere establecer la necesidad de intervención estatal solo al lograr justificar: (i) si existe una **falla de mercado o de regulación**. en este caso, la asimetría de información estructural sobre atributos de credibilidad (CI #1) y la externalidad ambiental negativa (ED #3), causa y efecto ya identificados en el árbol de problema; (ii) si las **alternativas no regulatorias** o regulatorias menos intensas resultan insuficientes para corregirla; y (iii) si el **instrumento elegido es el de menor restrictividad** capaz de alcanzar el objetivo o solución del problema. Por tanto, y en consideración de los criterios definidos previamente, la reglamentación técnica a desarrollar para dar cumplimiento al Art. 4 del Decreto 1369 de 2014, deberán precisamente dar respuesta y atender estos criterios ya definidos.

Por tanto, al demostrar la concurrencia simultánea de los tres criterios, proporcionalidad constitucional, protección de bienes jurídicos definidos y necesidad regulatoria debidamente sustentada, se considera habilitada la expedición del acto administrativo por el MinAmbiente, frente a la reglamentación técnica que dará cumplimiento del Art. 4 del Decreto 1369 de 2014.

4. Identificación de Alternativas de Intervención

A continuación se procede a identificar y caracterizar las alternativas de intervención, que desde la política pública se consideran disponibles para solucionar el problema central delimitado en la sección: **Definición del Problema.** Así mismo, se da cumplimiento a lo previsto por la Guía Metodológica para la elaboración del Análisis de Impacto Normativo del Departamento Nacional de Planeación[58] y por el Decreto 1468 de 2020[59]. En este sentido, el AIN debe comparar al menos tres alternativas, una de las cuales es la opción de

[58] Departamento Nacional de Planeación — DNP (2018). *Guía Metodológica para la elaboración del Análisis de Impacto Normativo*, Capítulo 5 (Identificación de Alternativas de Intervención) y Anexo (metodologías de evaluación). Bogotá: DNP.
[59] Presidencia de la República de Colombia (2020). *Decreto 1468 de 2020*, con respecto del procedimiento de Análisis de Impacto Normativo — AIN. Diario Oficial No. 51.497.

no intervenir (escenario contrafactual o *statu quo*), y frente a las demás, se consideran mecanismos o instrumentos de mayor intensidad regulatoria que permitan valorar la proporcionalidad de la intervención del Estado.

Debe precisarse que este ejercicio se desarrolla en el marco de una **obligación jurídica de regular** ya existente: mediante sentencia de segunda instancia, el Consejo de Estado, en su Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, ordenó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizar las definiciones y requisitos aplicables a la publicidad de productos con beneficios ambientales y remitirlos al Punto de Contacto ante la Organización Mundial del Comercio dentro de un plazo perentorio, en cumplimiento del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014. Este mandato condiciona el análisis: la opción de no intervenir se examina como línea base de comparación, no como un escenario jurídicamente disponible de manera indefinida.

a. Alternativas a evaluar:

Para el presente AIN se analizan cuatro (4) alternativas, en orden de mayor intensidad de intervención:

- **Alternativa 1 - Statu quo:** no expedir la reglamentación del Art. 4 del Decreto 1369 de 2014.
- **Alternativa 2 - No regulatoria:** autorregulación sectorial reforzada y convenios público-privados, sin acto administrativo vinculante.
- **Alternativa 3 - Regulatoria general:** reglamento técnico con definiciones y requisitos generales, transversales, basados en principios.
- **Alternativa 4 - Regulatoria específica o granular:** reglamento técnico con definiciones y requisitos específicos por tipo de declaración y/o categoría de producto.

A efectos de asegurar la comparabilidad entre las alternativas, cada una de ellas se analiza con una estructura común de cinco elementos, a saber:

(i) Descripción y marco jurídico habilitante;
(ii) Mecanismo operativo de verificación de las declaraciones ambientales;
(iii) Actores y roles;
(iv) Ventajas, desventajas y riesgos; y
(v) Viabilidad, plazo y alineación internacional.

b. Alternativa 1 - Statu quo:

(i) Descripción y marco jurídico habilitante. El *statu quo* corresponde al escenario de la no expedición de la reglamentación técnica prevista en el artículo 4 del Decreto 1369 de 2014. No requiere acto administrativo adicional: mantiene la situación jurídica y operativa descrita en la línea base. El marco aplicable seguiría siendo el vigente, el cual adolece de un marco regulatorio exigible en materia específica de *greenwashing*: el régimen general de protección al consumidor de la Ley 1480 de 2011 (en particular los Arts. 3, 30, 59 y 61), el régimen de competencia desleal de la Ley 256 de 1996 (Art. 11 sobre publicidad

engañosa), el Decreto 1369 de 2014 con sus seis requisitos generales del Art. 3 pero sin desarrollo del Art. 4, las definiciones limitadas al ámbito de plásticos de un solo uso de la Ley 2232 de 2022. Se tendría además, el Código de Publicidad y Comunicaciones de Mercadeo de la Cámara de Comercio Internacional - ICC, como marco privado voluntario sin fuerza vinculante o coercitiva. Además, y de manera grave, este escenario mantiene el incumplimiento de la obligación derivada del Art. 4, así como el de la orden judicial del Consejo de Estado.

(ii) Mecanismo operativo de verificación. No existe actualmente un mecanismo oficial y estandarizado de verificación de declaraciones ambientales o *claims*. La validación de una afirmación ambiental podría ocurrir por tres vías no estructuradas: primero: la autodeclaración del anunciante sin respaldo técnico común exigible; segundo: la reacción administrativa o judicial *ex post* de la Superintendencia de Industria y Comercio-SIC, o a través de la inspección y vigilancia de autoridades ambientales o por medio de decisión judicial, solo cuando se detecta, evalúa y juzga una infracción; y tercero: la revisión privada de la autorregulación sobre empresas adheridas, con efectos únicamente de orden reputacional. Este escenario, ilustra un mecanismo reactivo, fragmentado y dependiente de la denuncia individual, sin estándar técnico común que permita verificación *ex ante*.

(iii) Actores y roles. Los actores en este escenario serían: el MinAmbiente quien conserva la facultad del Art. 4 del Decreto 1369 de 2014 sin ejercerla; la SIC vigila la publicidad engañosa sin apoyo en un estándar técnico ambiental oficial; las autoridades ambientales actúan marginalmente bajo la Ley 1333 de 2009; los productores conservan plena autonomía; la autorregulación mantiene alcance limitado a adheridos; y los consumidores siguen sin herramientas de verificación *ex ante*.

(iv) Ventajas, desventajas y riesgos. Este escenario presenta o considera la ausencia de costos directos de implementación y una alta autonomía del sector privado frente a las declaraciones ambientales que contenga la publicidad de sus productos. Por otra parte, el escenario mantiene una desventaja, y es que deja sin solución al problema central, perpetuando la asimetría de información estructural sobre atributos de credibilidad y la externalidad ambiental negativa, y mantiene la desarticulación entre el régimen de protección al consumidor y el régimen ambiental. Los riesgos son sustanciales: (a) **riesgo jurídico** al MinAmbiente por el incumplimiento de la orden judicial del Consejo de Estado, con posible incidente de desacato; (b) **riesgo comercial** en las exportaciones por desalineación con la Directiva (UE) 2024/825, que entra en aplicación en septiembre de 2026; y (c) **riesgo reputacional institucional** por erosión de la confianza pública en los instrumentos oficiales de comunicación ambiental.

(v) Viabilidad, plazo y alineación internacional. Es viable en lo administrativo (no requiere actos administrativos), pero **no es jurídicamente sostenible** ante la orden judicial vigente y mandato del Consejo de Estado, ni resulta compatible con la alineación internacional frente a avances en otras regiones y mercados: Unión Europea, Reino Unido, Francia y Canadá. Constituye la línea base contrafactual: no un estado neutral, sino un escenario de deterioro progresivo del mercado y de la certeza jurídica del Estado.

c. Alternativa 2 – No Regulatoria:

(i) Descripción y marco jurídico habilitante. Este escenario consideraría la profundización del modelo de autorregulación privado, mediante el fortalecimiento de esquemas como, el Código Colombiano de Autorregulación Publicitaria basado en el Código ICC, en donde se desarrollan los principios aplicables a las declaraciones ambientales. Se soportaría en el marco vigente para autorregulación privada, complementado eventualmente con convenios público-privados entre entidades como, por ejemplo: el MinAmbiente y gremios, para promover la adhesión voluntaria, el reporte periódico de casos y acciones de pedagogía. No constituye reglamento técnico en los términos del Decreto 1595 de 2015; por tanto, no está sujeta a notificación ante la OMC ni a los procedimientos del Decreto 1468 de 2020, lo cual no sería viable bajo el mandato del Consejo de Estado en su sentencia de segunda instancia.

(ii) Mecanismo operativo de verificación. El Código ICC ofrece un marco de autorregulación para la declaración de atributos ambientales. Sin embargo, la verificación se realizaría a través de alguna instancia, como su propia comisión de autorregulación, que emite conceptos que recomiendan modificar o retirar piezas publicitarias. Estos conceptos no tienen fuerza normativa frente a empresas no adheridas y, frente a las adheridas, descansan en la sanción reputacional y la presión de pares, por lo cual el *enforcement* es nulo, no efectivo y de carácter limitado frente al universo de actores de la industria no adherida.

(iii) Actores y roles. En este escenario se considera la autorregulación sectorial y la adopción de buenas prácticas, como el mecanismo a implementar o fortalecer. Por tanto, como actores principales se tendrían a los gremios y empresas líderes que promueven la adhesión a las buenas prácticas y asumen la representación en las diferentes instancias y crean su gobernanza; el MinAmbiente actúa como promotor y articulador, sin ejercer facultades reglamentarias; la SIC puede usar los conceptos como insumo técnico; las autoridades ambientales mantienen su rol; las empresas adheridas se someten voluntariamente; las no adheridas quedan fuera del alcance.

(iv) Ventajas, desventajas y riesgos. Preserva la flexibilidad y rapidez del modelo privado, no requiere procedimiento reglamentario y capitaliza un código internacionalmente reconocido. Sus desventajas son estructurales: (a) **ausencia de fuerza vinculante** frente a terceros no adheridos; (b) **limitada capacidad sancionatoria**, con recomendaciones reputacionales sin consecuencias patrimoniales ni administrativas, contrasta con el régimen británico de la *Digital Markets, Competition and Consumers Act* 2024, donde la autoridad puede sancionar hasta el 10% de la facturación global[60]; y (c) **alcance sustantivo fragmentado**, sin estándar técnico verificable común ni mecanismo nacional de acreditación. El riesgo principal es el incumplimiento material de la orden judicial del Consejo de Estado, que exige un acto administrativo oficial que la autorregulación no satisface, además llevaría a perpetuar las fallas de mercado ya diagnosticadas frente a la ausencia de capacidad de verificación y exigibilidad ante declaraciones ambientales falsas o engañosas.

(v) Viabilidad, plazo y alineación internacional. Es jurídicamente viable de inmediato; los

[60] Competition and Markets Authority — CMA (2025). *CMA200 — Direct Consumer Enforcement Guidance*. Londres: CMA. Régimen sancionatorio de la Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024.

convenios podrían concretarse el corto o mediano plazo. Sin embargo, no satisface la alineación internacional y las exigencias regulatorias de algunos mercados, caso como el de la Unión Europea, el Reino Unido, Francia o Canadá; donde dichos países han migrado hacia esquemas vinculantes con *enforcement* estatal directo. Se ha señalado además, la insuficiencia de la autorregulación cuando no se complementa con mecanismos vinculantes[61].

d. Alternativa 3 – Regulatoria General:

(i) Descripción y marco jurídico habilitante. Corresponde a la expedición, por el MinAmbiente, del acto administrativo del que trata el Art. 4 del Decreto 1369 de 2014, con definiciones y requisitos de **carácter general**, los cuales sean claros y transversales, aplicables por toda la industria, a efectos de reconocer la heterogeneidad y alcance de todos los actores del sector productivo y de servicios. En este sentido, el marco habilitante se sustenta en: el mandato expreso del Art. 4; el régimen general de reglamentos técnicos del Decreto 1595 de 2015 del Subsistema Nacional de la Calidad; el procedimiento de AIN del Decreto 1468 de 2020; y la orden judicial del Consejo de Estado en segunda instancia. El acto administrativo calificaría como reglamento técnico en los términos del Decreto 1595 de 2015 y, por tanto, requiere notificación internacional ante la OMC.

(ii) Mecanismo operativo de verificación. En este escenario, y bajo el supuesto de la expedición de un acto administrativo con definiciones y requisitos de carácter general, se tendría entonces un mecanismo operativo estructurado en dos componentes. i) Un **componente normativo-regulatorio**: definiciones y requisitos oficiales de un conjunto acotado de declaraciones de amplio uso, como por ejemplo y a manera indicativa: *biodegradable, compostable, reciclable, contenido reciclado, carbono neutro, huella de carbono, "libre de", renovable* o *reutilizable*. Dichas declaraciones estarían acompañadas de requisitos generales de sustento, como lo podrían ser: la trazabilidad técnica y documental, cuantificación verificable con unidades y fuentes metodológicas, y eliminación de la ambigüedad, donde se consideran las Normas Técnicas Colombianas que desarrollan los referentes ISO pertinentes, con niveles de sustento diferenciados según el tipo de declaración (autodeclaración Tipo II, ecoetiqueta Tipo I o declaración cuantitativa Tipo III) y con reconocimiento de estándares internacionales equivalentes, en concordancia con los niveles de riesgo y los procedimientos de evaluación de la conformidad previstos en el Decreto 1595 de 2015, valga considerar a manera de ejemplo: las NTC-ISO 14020, 14021, 14024, 14025, sin cerrarlo necesariamente a criterios por categoría de producto; y, ii) Un **componente de evaluación de la conformidad proporcional**: donde se tenga, por ejemplo, una autodeclaración de primera parte (NTC-ISO/IEC 17050) como regla general para declaraciones simples, y evaluación por tercera parte acreditada por el ONAC para las declaraciones de mayor complejidad (ecoetiquetas Tipo I bajo NTC-ISO 14024 y Tipo III bajo NTC-ISO 14025, u otros estándares relevantes).

(iii) Actores y roles. En este escenario, el MinAmbiente ejerce la facultad reglamentaria y administra la actualización periódica ante nuevas declaraciones ambientales, o ante el cambio tecnológico que obligue actualizar las definiciones o requisitos; la SIC vigila sobre la base de un estándar técnico oficial, fortaleciendo su capacidad disuasiva; se tendría el

[61] OECD (2011). Environmental Claims: Findings and Conclusions of the OECD Committee on Consumer Policy.

rol activo del ONAC donde se acrediten los organismos evaluadores; los organismos evaluadores ejecutan las evaluaciones para los niveles que lo requieran; las autoridades ambientales aplican el estándar en sus competencias; los productores adaptan sus declaraciones al estándar; la autorregulación gana un referente técnico oficial; y los consumidores acceden a un estándar común de verificación ex ante. Además, se da cumplimiento a lo establecido por el Art. 4 del Decreto 1369 de 2014.

(iv) Ventajas, desventajas y riesgos. Es un escenario que satisface el mandato del Art. 4, así como la orden judicial del Consejo de Estado, además que permite actualizar el marco normativo a estándares que se han ido formando a nivel internacional, con una carga moderada y proporcionada para los actores privados. En este escenario se opera sobre principios generales y se mantiene un rol importante para la autodeclaración, minimiza los costos de cumplimiento y respeta la libertad de empresa, interviniendo sobre la forma de comunicación verificable y no sobre el fondo de la decisión productiva. En cuanto a sus desventajas: puede resultar menos preciso frente a declaraciones muy específicas o técnicas, dejando margen de interpretación en ciertos casos límite. Se podría considerar algunos riesgos como: (a) riesgo de indeterminación en declaraciones no previstas, mitigado por la remisión a normas técnicas y por la evaluación ex post; y (b) riesgo de subregulación frente a sectores con problemáticas particulares, atendible mediante desarrollos posteriores, o actualización de la misma norma.

(v) Viabilidad, plazo y alineación internacional. Se considera jurídicamente viable bajo la facultad reglamentaria expresa del Art. 4 del Decreto 1369 de 2014. El plazo de implementación, considerando el procedimiento completo (consulta pública, conceptos previos, notificación OMC, expedición y divulgación), mantiene un reto operativo y de implementación frente a la orden judicial. Es la opción que mejor equilibra el cumplimiento del mandato con la proporcionalidad y la forma de implementación, y se alinea con los referentes internacionales más recientes.

e. Alternativa 4 – Regulatoria Específica o Granular:

(i) Descripción y marco jurídico habilitante. En este escenario se considera la expedición de un acto administrativo según el Art. 4 con definiciones y requisitos específicos y prescriptivos para cada tipo de declaración y/o categoría de producto, manteniendo un alcance detallado y especializado. Comparte el mismo marco normativo habilitante de la Alternativa 3, a saber: Art. 4 del D.1369, Decreto 1595 de 2015, Decreto 1468 de 2020 y el cumplimiento de la orden judicial del Consejo de Estado, donde también este acto administrativo se considera como reglamento técnico sujeto a notificación ante la OMC. Se diferencia de la alternativa 3 por su granularidad: en lugar de definiciones marco, establece listas, definiciones y requisitos específicos y cerradas, incluyendo según sea el caso, umbrales o parámetros cuantitativos diferenciados por sector, material, tipo de producto o mercado.

(ii) Mecanismo operativo de verificación. En este escenario, y bajo el supuesto de la expedición de un acto administrativo con definiciones y requisitos de carácter específico o granular, se tendría entonces un mecanismo operativo estructurado el cual incorpore: (a) definiciones y umbrales cuantitativos por categoría: por ejemplo, porcentajes mínimos de

contenido reciclado por tipo de material; criterios de "carbono neutro" con metodología obligatoria y tipos de compensación admisibles; biodegradabilidad diferenciada por medio receptor, y en cumplimiento de determinadas normas técnicas específicas; (b) reglas de categoría de producto (PCR) por familia de productos, con anexos técnicos sectoriales; y (c) verificación reforzada, con mayor exigencia de evaluación por tercera parte acreditada según la categoría, y posibilidad de registro o verificación previa para determinadas declaraciones.

(iii) Actores y roles. Los mismos actores de la Alternativa 3, con mayor intensidad de intervención del MinAmbiente (elaboración y mantenimiento de los anexos por categoría), una mayor necesidad de interacción de la ONAC y de los organismos evaluadores (por la exigencia ampliada de tercera parte), y mayor carga de cumplimiento para los productores de cada sector regulado.

(iv) Ventajas, desventajas y riesgos. En cuanto a las ventajas, se considera que este Escenario puede ofrecer una alta precisión y verificabilidad, para aquellos ámbitos regulados o que se incluyan en la regulación, dado que: reduce la ambigüedad al mínimo y ofrece certeza sobre qué debe cumplir cada declaración en cada sector; sin embargo, ante un universo amplio de productos, bienes y servicios, se tendría un reto operativo de alcance y de caracterización que limita la efectividad ante un mercado altamente desarrollado y diverso. Ahora bien, frente a sus desventajas se tiene: (a) una mayor carga de cumplimiento y costos, especialmente para las mipymes, con posible afectación a la proporcionalidad; (b) mayor costo administrativo e institucional de elaboración, actualización y operación de los anexos por categoría; y (c) mayor plazo de implementación. Frente a los Riesgos se tiene: (a) riesgo de sobrerregulación y de rigidez de la norma frente a la velocidad de la innovación de productos; (b) riesgo de desactualización de las listas cerradas frente a la evolución del mercado; y (c) riesgo de proporcionalidad, al imponer cargas que podrían exceder lo estrictamente necesario para alcanzar el objetivo, tensionando el principio de menor restrictividad.

(v) Viabilidad, plazo y alineación internacional. Se considera jurídicamente viable, pero con un esfuerzo de implementación más exigente en tiempo, capacidad institucional y presupuestal, lo que tensiona el cumplimiento del plazo judicial. Se alinea con esquemas de criterios Tipo I y reglas de categoría de producto, pero su nivel de detalle excede el enfoque *principle-based* predominante en los principales socios comerciales de Colombia.

Conclusión: El análisis de las cuatro alternativas planteadas, realizado bajo una estructura común, permite identificar diferencias significativas en cuanto a su capacidades propias de las alternativas para resolver el problema central, su idoneidad jurídico e incluso institucional, la proporcionalidad de las cargas que imponen a los diferentes actores, su alineación con los referentes internacionales y su viabilidad de implementación para el MinAmbiente, frente además, la necesidad de dar cumplimiento a la orden judicial del Consejo de Estado. Estas diferencias requieren una evaluación sistemática que ordene, pondere y compare las alternativas sobre criterios explícitos. Dicha evaluación se desarrolla en el presente AIN, donde se describe y justifica el método de evaluación comparativa elegido: Análisis multicriterio mediante el Proceso de Análisis Jerárquico, en donde se

definen los criterios de decisión y se establece el instrumento para recaudar los juicios de expertos y actores del sector.

5. Metodología de Evaluación de Alternativas

a. El análisis multicriterio como método de evaluación.

La Guía Metodológica para la elaboración del Análisis de Impacto Normativo del Departamento Nacional de Planeación contempla tres metodologías para la evaluación comparativa de alternativas: el análisis multicriterio, el análisis costo-efectividad y el análisis costo-beneficio[62]. La elección entre ellas obedece al principio de proporcionalidad metodológica y, de manera determinante, a la posibilidad de cuantificar y monetizar de forma fiable los costos y beneficios de las alternativas.

Para el presente AIN se adopta el **análisis multicriterio**. La razón es que los principales beneficios de la intervención, como lo son la restitución de la confianza del consumidor, la provisión de información ambiental veraz y verificable, la protección del derecho colectivo al ambiente sano y la prevención de externalidades, constituyen necesariamente un tipo **bienes no transables** o de limitada valoración monetaria o financiera, para los cuales no se dispone de datos económicos históricos o de fuentes confiables, que permitan construir un modelo de costo-beneficio robusto.

Esta limitación no es una carencia del ejercicio, sino precisamente refleja la situación que la literatura y las guías internacionales reconocen como el escenario propio del análisis multicriterio.

La propia Guía del DNP contempla que las **metodologías cualitativas y el análisis multicriterio son relevantes para los casos en que la cuantificación completa de los impactos no es posible por falta de información**[63]. En el mismo sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE recomienda que la metodología del AIN sea "*tan simple y flexible como sea posible*" y que no siempre se interprete "*como una exigencia de un análisis costo-beneficio cuantitativo completo*" (traducción propia en los casos en que el texto original se encuentre en inglés)[64], señalando que no debe exigirse "*cuantificación cuando los datos no estén objetivamente disponibles*"[65]. La misma OCDE define el análisis multicriterio como "*una metodología que permite adoptar decisiones sistemáticas y transparentes incluso cuando no es posible la cuantificación de los principales impactos regulatorios*". La Comisión Europea, en su documento *Better Regulation Toolbox*, precisa que el análisis multicriterio "*es particularmente útil en el caso de intervenciones complejas con impactos diversos medidos en distintas unidades o de carácter cualitativo*", y que solo compite con el costo-beneficio "*cuando todas las consecuencias pueden convertirse correctamente en valores monetarios y la eficiencia es*

[62] Departamento Nacional de Planeación — DNP (2018). *Guía Metodológica para la elaboración del Análisis de Impacto Normativo*, Anexo (análisis multicriterio, costo-efectividad y costo-beneficio). Bogotá: DNP.
[63] Departamento Nacional de Planeación — DNP (2018).
[64] OECD (2020). *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy (Principio 4, "Targeted and appropriate RIA methodology"). Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en
[65] OECD (2020). *Regulatory Impact Assessment*.

el único objetivo relevante"[66], supuesto que no se tendría para el caso del presente AIN frente a publicidad ambiental, donde convergen la protección al consumidor, la competencia leal y el cumplimiento de la normatividad ambiental. Ahora bien, al considerar el manual británico de referencia en la materia, el documento denominado *Multi-criteria analysis: a manual*, lo resume al advertir que "*en la práctica casi nunca es realista valorar todos los costos y beneficios de las opciones en términos monetarios*"[67].

De tal manera, para efectos del presente AIN, se considera que análisis multicriterio en su formulación general, consiste en fijar un conjunto de **criterios de evaluación** que reflejen el cumplimiento de los objetivos de la intervención, asignarles una **ponderación** que exprese su importancia relativa, **calificar** cada alternativa frente a cada criterio, y combinar ponderaciones y calificaciones para obtener una valoración global que ordene las alternativas de intervención de política pública[68]. Su resultado no es un valor monetario, sino un ordenamiento fundamentado y soportado, acerca de las opciones de intervención.

b. Proceso de Análisis Jerárquico (AHP): fundamentos y relevancia para el presente AIN.

Ante la existencia de múltiples técnicas de análisis multicriterio, el presente AIN adopta el **Proceso de Análisis Jerárquico** (*Analytic Hierarchy Process*, AHP), por su probada relevancia para el análisis de alternativas de intervención de política pública, en escenarios donde la cuantificación monetaria o financiera de variables, costos y beneficios, es compleja, difícil o ausente.

El *Analytic Hierarchy Process*, en adelante AHP, fue desarrollado por el matemático **Thomas L. Saaty entre 1971 y 1975**, durante su vinculación a la Wharton School de la Universidad de Pensilvania[69]. Su formulación matemática original se publicó en 1977[70] y su tratamiento canónico en la obra *The Analytic Hierarchy Process* de 1980[71]. El propio Saaty, en coautoría con L. G. Vargas, ofreció posteriormente un tratamiento comprehensivo y actualizado de su método en la obra: *Models, Methods, Concepts & Applications of the Analytic Hierarchy Process*, material distinto del anterior y cuya segunda edición es del año 2012[72].

[66] European Commission (2025). *'Better Regulation' Toolbox*, Tool #62 (análisis multicriterio de decisión), Cap. 8. Brussels: European Commission
[67] Department for Communities and Local Government — DCLG (2009). *Multi-criteria analysis: a manual* (§3.4.1, sobre los límites del costo-beneficio; Cap. 4 §4.8 y Apéndice 5, sobre el Analytic Hierarchy Process). London: DCLG.
[68] Departamento Nacional de Planeación — DNP (2018).
[69] Saaty, R. W. (1987). The analytic hierarchy process — What it is and how it is used. *Mathematical Modelling, 9*(3-5), 161-176. https://doi.org/10.1016/0270-0255(87)90473-8
[70] Saaty, T. L. (1977). A scaling method for priorities in hierarchical structures. *Journal of Mathematical Psychology, 15*(3), 234-281. https://doi.org/10.1016/0022-2496(77)90033-5
[71] Saaty, T. L. (1980). *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*. New York: McGraw-Hill.
[72] Saaty, T. L., & Vargas, L. G. (2012). *Models, Methods, Concepts & Applications of the Analytic Hierarchy Process* (2.ª ed.). New York: Springer (capítulo *Absolute Measurement*). https://doi.org/10.1007/978-1-4614-3597-6

A manera de aclaración, la exposición operativa de referencia que en el presente AIN se sigue, corresponde a la de R. W. Saaty (1987), firmada por Rozann W. Saaty y, por tanto, distinta pero con inspiración en las obras de Thomas L. Saaty antes citadas[73].

El AHP consiste en una teoría que permite derivar **escalas de razón** a partir de **comparaciones pareadas** (en parejas), tomadas de mediciones reales o a partir de una escala fundamental que refleja la fuerza relativa de los juicios[74] o calificaciones de expertos. Su aplicación se sustenta en tres principios[75], a saber:

(i) la **descomposición**, que estructura el problema como una jerarquía descendente, desde el objetivo general (la meta), a los criterios, a los subcriterios, y finalmente a las alternativas, siendo los elementos de un nivel, independientes de los del nivel inmediatamente inferior.
(ii) los **juicios comparativos**, que construyen para cada nivel, matrices de comparación pareada o en parejas, respecto de un elemento del nivel superior.
(iii) la **síntesis de prioridades**, que componen las prioridades locales en prioridades globales.

La relevancia y pertinencia del AHP para el presente ejercicio, radica en tres atributos que responden directamente a las exigencias de rigor y de neutralidad del AIN:

- **Es una técnica reconocida en el análisis multicriterio de intervenciones de política pública.** Para el AHP implementado en este AIN, se consideró el manual de referencia sobre análisis multicriterio, el documento: *Multi-criteria analysis: a manual*, del Reino Unido, fuente en la que se apoya el propio marco de multicriterio de la Guía del DNP. Allí se presenta el AHP como una técnica válida de ponderación dentro del modelo aditivo lineal, describiendo la escala de nueve puntos de Saaty y el procedimiento de comparaciones pareadas[76]. En igual sentido, otra guía relevante, la usada por el Tesoro británico (*Green Book*) avala el análisis multicriterio de decisión (MCDA) cuando la ponderación se obtiene de forma estructurada por un facilitador experto[77].
- **Los pesos se derivan, no se imponen.** A diferencia de un esquema simple de asignación directa de ponderaciones, el AHP obtiene los pesos de los criterios a partir de comparaciones pareadas emitidas por expertos, resolviendo cada matriz por su vector propio principal. La ponderación es, así, una **salida** del modelo y no una entrada arbitraria, lo que preserva la neutralidad del análisis y su reproducibilidad.
- **Incorpora un control de consistencia.** El AHP mide y acota la coherencia lógica de los juicios, lo que permite descartar o ponderar con menor peso, las respuestas internamente contradictorias.

[73] Saaty, R. W. (1987). The analytic hierarchy process — What it is and how it is used. *Mathematical Modelling, 9*(3-5), 161-176. https://doi.org/10.1016/0270-0255(87)90473-8
[74] Saaty, R. W. (1987).
[75] Saaty, T. L. (1980).
[76] Department for Communities and Local Government — DCLG (2009).
[77] HM Treasury (2022). *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*. London: HM Treasury.

De tal manera, el presente AIN y el AHP implementado, siguen los criterios técnicos de la metodología conforme a los documentos técnicos (papers) y referencias internacionales citados, y es consistente con el análisis multicriterio contemplado en la Guía Metodológica del DNP, cuyo propio marco se apoya precisamente, en el manual británico antes referido.

c. Formulación del AHP para el presente Análisis de Impacto Normativo:

- **Estructura jerárquica:**

Siguiendo el principio de **descomposición**, el problema de decisión se estructura en cuatro niveles: 1. la meta, 2. las cuatro familias de criterios, 3. diez subcriterios y 4. las cuatro alternativas de intervención.

Los criterios **se formulan de manera objetiva**, dado que se derivan del propio árbol de objetivos de la intervención de política pública (el cual corresponde a la "inversión" del árbol del problema del capítulo de Definición del Problema) y de los criterios de proporcionalidad y necesidad regulatoria, lo que asegura la coherencia interna del AIN.

Meta: Seleccionar la alternativa de intervención que mejor resuelve el problema central y da cumplimiento al Art. 4 del Decreto 1369 de 2014.

TABLA: Criterios y Subcriterios

FAMILIA DE CRITERIOS	SUBCRITERIOS
C1. Eficacia de la alternativa de intervención	C1.1 Establecimiento de definiciones y estándares técnicos oficiales y su verificación-evaluación de la conformidad C1.2 Reducción de la asimetría de información con beneficios para consumidores C1.3. Facilitación del comercio internacional: acceso de exportadores a mercados regulados y control de importaciones.
C2. Nivel de capacidades institucionales y enforcement	C2.1 Fuerza vinculante y régimen sancionatorio exigible C2.2 Capacidades para la Vigilancia y Control, y articulación institucional entre autoridades C2.3 Cumplimiento del mandato del Art. 4 Decreto 1369 de 2014.
C3. Grado de proporcionalidad y nuevas cargas	C3.1 Riesgos para la libertad de empresa y a la expresión comercial C3.2 Nivel de cargas para el cumplimiento desde el sector productivo
C4. Viabilidad e Implementación	C4.1 Aprovechamiento de la infraestructura institucional existente C4.2 Nivel de sostenibilidad y adaptabilidad (evaluación ex post y actualización)

- **Escala fundamental de comparación:**

Las comparaciones pareadas entre criterios se expresan mediante la escala de Saaty, adaptada para el contexto del presente AIN[78]:

Intensidad	Definición
0	Criterio NO es más importante que
1	Igual importancia
3	Importancia moderada de un elemento sobre otro
5	Importancia fuerte
7	Importancia muy fuerte o demostrada
9	Importancia extrema
2, 4, 6, 8	Valores intermedios entre los anteriores
Recíprocos	Si el elemento *i* tiene un valor asignado frente a *j*, entonces *j* tiene el valor recíproco frente a *i*

- **Derivación de los pesos de los criterios:**

Para toda FAMILIA DE CRITERIOS y para cada conjunto de SUBCRITERIOS, cada experto compara los criterios de dos en dos, al ir indicando en la escala de 0 a 9, cuántas veces más importante considera a un criterio frente al otro; así con esos juicios de comparación se construye una matriz pareada $A = (a_{ij})$, positiva y recíproca ($a_{ij} > 0$, $a_{ji} = 1/a_{ij}$, $a_{ii} = 1$).

El **vector de prioridades** (pesos locales) w se obtiene como el eigenvector principal[79] de la matriz, normalizado a suma unitaria:

$$A \cdot w = \lambda_{max} \cdot w, \qquad \sum_i w_i = 1$$

donde λ_{max} es el mayor eigenvalor[80] de A. El **peso global** de cada SUBCRITERIO resulta de multiplicar su peso local, es decir, su importancia relativa frente a los demás subcriterios de su misma familia, por el peso de la familia a la que pertenece:

[78] Saaty, R. W. (1987). En este AIN, con respecto de la escala, se antepone el valor 0 para registrar que el criterio base no es más importante que el comparado.

[79] Eigenvector Principal = Vector Propio: Para efectos de este AIN y la Metodología AHP, se dará la siguiente interpretación: cuando un experto compara los criterios de dos en dos, esas comparaciones individuales casi nunca encajan de manera perfecta entre sí. El vector propio es la operación matemática que "destila" de todas esas comparaciones una única lista de pesos, la que se más coherente con el conjunto de juicios del experto, asignando a cada criterio un número que refleja su importancia relativa. Su virtud es que no se queda en las comparaciones directas, sino que también incorpora las indirectas: si el criterio A se prefiere sobre B, y B sobre C, el método toma en cuenta cuánto debería preferirse A sobre C. Puede pensarse como el "centro de gravedad" numérico de todas las opiniones pareadas.

[80] Mayor Eigenvalor: Es un número que resume qué tan coherentes son, en su conjunto, las comparaciones del experto. Si los juicios son perfectamente lógicos, por ejemplo: si el criterio A es 2 veces más importante que B, y B es 3 veces más importante que C, entonces A debería ser 6 veces más importante que C, entonces el mayor valor propio coincide exactamente con el número de criterios comparados. Cuando las comparaciones se contradicen entre sí, ese número sube por encima de esa cifra: cuanto más se aleja, más inconsistentes son los juicios. Funciona, así, como el "termómetro" de la consistencia, que luego se expresa de forma estandarizada en la razón de consistencia CR.

$$w_j = w_{\text{familia}(j)} \times w_{\text{local}(j)}, \qquad \sum_j w_j = 1$$

De este modo, un subcriterio muy importante dentro de una familia de poco peso puede terminar con un peso global modesto, y a la inversa; es la forma en que el método combina "*qué tan importante es este aspecto dentro de su grupo*" con "*qué tan importante es su grupo en el conjunto*".

Por tanto, los pesos que se van calculando son **endógenos**, dado que emergen de los propios juicios de los expertos y no se fijan de antemano o de forma discrecional.

- **Control de consistencia:**

Una matriz de comparaciones pareadas podría ser internamente inconsistente, en algunas comparaciones específicas. Por ejemplo, si un experto juzga que el criterio A es tres veces más importante que B, y que B es dos veces más importante que C, la coherencia lógica exigiría que A fuese seis veces más importante que C; cualquier otro valor introduce inconsistencia. El AHP mide esta inconsistencia y la acota, de la siguiente manera:

Para una matriz perfectamente consistente de orden n, el mayor eigenvalor equivale exactamente a n; la inconsistencia hace que λ_{max} supere a n. El **Índice de Consistencia** normaliza esa desviación:

$$CI = \frac{\lambda_{max} - n}{n - 1}$$

Para determinar si la inconsistencia es tolerable, se compara con el **Índice Aleatorio** (RI), que es la inconsistencia promedio de un gran número de matrices recíprocas generadas al azar del mismo tamaño[81]. La **Razón de Consistencia** es su cociente:

$$CR = \frac{CI}{RI}$$

Se adopta el criterio estándar de aceptación $CR \leq 0{,}10$: significa que los juicios del experto son, a lo sumo, un diez por ciento tan inconsistentes como lo serían juicios puramente aleatorios; es decir, suficientemente coherentes para ser confiables. Cuando $CR > 0{,}10$, la matriz correspondiente se podría devolver al experto para su revisión. El umbral se fija en diez por ciento, y no en un valor menor, porque cierto grado de inconsistencia es natural en el juicio humano e incluso necesario para admitir información nueva que ajuste el orden de preferencias[82].

Los valores de referencia del Índice Aleatorio, según el orden n de la matriz, corresponden a los valores clásicos de Saaty[83]:

n	1	2	3	4	5	6	7	8	9
RI	0	0	0,58	0,90	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45

[81] Saaty, R. W. (1987).
[82] Saaty, R. W. (1987).
[83] Saaty, T. L. (1980).

- **Calificación de las alternativas:**

Las cuatro alternativas de intervención de la política pública se califican por **medición directa** frente a cada subcriterio, en una escala entera de **0 a 9**, donde 0 representa el desempeño mínimo y 9 el máximo.

Este procedimiento corresponde al modo de **medición absoluta** (o *ratings*) del AHP, en el cual cada alternativa se evalúa contra una escala o estándar fijo y no por comparación directa con las demás[84]. La medición absoluta presenta una propiedad relevante para la robustez del análisis: **el orden de las alternativas no se altera por la incorporación o eliminación de otra alternativa**, dado que cada puntaje se fija contra el estándar y no contra el conjunto[85]. Esta elección se hace de manera deliberada y consciente del debate metodológico entre medición relativa y absoluta. De hecho, Forman advierte que, bajo medición *relativa*, la reversión de rango puede ocurrir legítimamente[86]; la **medición absoluta se adopta aquí precisamente** porque el conjunto de alternativas es cerrado y su estabilidad favorece la robustez y consistencia de nuestro AIN.

La escala de 0 a 9 es consistente, además, con una de las escalas de calificación que sugiere la propia Guía del DNP para el análisis multicriterio[87]. La calificación c_{ij} de la alternativa i en el subcriterio j se normaliza dividiéndola por el máximo de la escala:

$$s_{ij} = \frac{c_{ij}}{9}$$

- **Agregación de los juicios del panel:**

Los juicios pareados de los distintos expertos se agregan mediante la **media geométrica**, que es la forma de combinación que preserva la propiedad recíproca de las matrices[88,89]. Las calificaciones de las alternativas se agregan por el promedio del panel. La conformación y las calidades del panel de expertos se detallan en la sección correspondiente.

- **Síntesis y ordenamiento de las alternativas.**

[84] Saaty, T. L., & Vargas, L. G. (2012).
[85] Saaty, T. L., & Vargas, L. G. (2012).
[86] Forman, E. H. (1987). Relative vs absolute worth. *Mathematical Modelling, 9*(3-5), 195-202. https://doi.org/10.1016/0270-0255(87)90476-3
[87] Departamento Nacional de Planeación — DNP (2018).
[88] Aczél, J., & Saaty, T. L. (1983). Procedures for synthesizing ratio judgements. *Journal of Mathematical Psychology, 27*(1), 93-102. https://doi.org/10.1016/0022-2496(83)90028-7
[89] Propiedad recíproca de las matrices. En una matriz de comparaciones pareadas, cada juicio tiene su contrapartida automática: si el criterio A se considera X veces más importante que el B, entonces el B es 1/X de importante que el A (por ejemplo, si A es 3 veces más importante que B, B es un tercio de importante que A; y la diagonal vale siempre 1, pues cada criterio comparado consigo mismo es igual de importante). La media geométrica es la única forma de combinar los juicios de varios expertos que conserva esta relación, es decir que el promedio de los valores directos sigue siendo el recíproco del promedio de los valores inversos; ahora, en el promedio aritmético, en cambio, esto se rompe y por eso no se emplea para agregar.

El puntaje final de cada alternativa i se obtiene como el promedio ponderado de sus calificaciones normalizadas por los pesos globales de los subcriterios:

$$P_i = \sum_j w_j \cdot s_{ij}$$

El resultado es un valor entre 0 y 1 para cada alternativa, que permite ordenarlas y sustentar la elección de la mejor alternativa en la sección siguiente. Esta expresión corresponde a la fórmula del promedio ponderado del análisis multicriterio de la Guía del DNP[90], con la diferencia, y el refuerzo metodológico, acerca que de que aquí los pesos w_j se derivan por comparación pareada con control de consistencia, en lugar de asignarse directamente.

- **Instrumento de captura y panel de expertos.**

Para la aplicación de la metodología o la técnica del AHP, estructurada para el presente AIN, se diseñó un instrumento de captura de información propio del MinAmbiente, el cual permitió recoger de cada experto, los siguientes elementos:

(i) las comparaciones pareadas entre familias y entre subcriterios, con verificación de consistencia, y
(ii) las calificaciones de 0 a 9 de cada alternativa frente a cada subcriterio.

Ahora bien, se procedió a consultar de forma asíncrona, a un conjunto-panel de expertos en estas materias relevantes para el AIN, el cual estuvo conformado por profesionales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como de varios gremios del sector y de algunos representantes de la academia. En total se consultaron unas 12 personas, durante el año 2026. La captura de la información se realizó mediante un formulario de Encuesta a través de la solución FORMS, la cual se ajustó para los propósitos de la consulta a expertos.

6. Resultados del Análisis Multicriterio (AHP) y Elección de la alternativa de intervención de la Política Pública.

En esta sección se presentan primero las características de la consulta a expertos, luego los pesos de los criterios que resultaron de sus juicios, las calificaciones que asignaron a las alternativas, el puntaje final de cada una y, por último, la lectura del resultado y la elección de la alternativa de intervención.

a. Consulta a expertos mediante formulario WEB.

Durante el periodo del 12 al 31 de agosto de 2026, a través del link público: Consulta a Expertos - Construcción del AIN Publicidad Ambiental - Art. 4 Decreto 1369/2014: Rellenar formulario, se les consultó a expertos del sector industrial y comercial, academia y de gobierno, con respecto de las posibles alternativas de regulación que el presente AIN consideró dentro de la metodología de análisis multicriterio.

[90] Departamento Nacional de Planeación — DNP (2018).

En este sentido, se consideran los siguientes resultados de la consulta pública a expertos:

Tabla: Principales características de la consulta a expertos frente a alternativas de regulación para dar cumplimiento del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014.

Fecha de la Consulta	12 al 31 de agosto de 2026
Número de Preguntas realizadas	24 preguntas donde: • 14 preguntas de comparación pareada de criterios • 10 preguntas de calificación de alternativas
Número de Profesionales que respondieron la consulta	12
Tipo de Entidad del profesional que atendió la consulta	**Número de profesionales por tipo de entidad**
Gremio, Asociación, Federación	3
Institución Académica	2
Otra entidad pública	1
Entidad Gobierno Nacional	4
Otros	2

Gráfica: Nube con los nombres de las principales entidades de los profesionales que participaron en la consulta:



b. Pesos de las familias de criterios y de los subcriterios.

Los juicios pareados del panel de los 12 expertos se agregaron por media geométrica y de cada matriz agregada se obtuvo el eigenvector principal, conforme al procedimiento de la sección 5. En este sentido, y bajo la metodología propuesta, los pesos estimados son ENDÓGENOS, dado que son resultado de la consulta y no una asignación previa desde los autores de este AIN.

Tabla: Resultados de ponderación por FAMILIA DE CRITERIOS.

Familia de Criterios	Peso / Ponderación
C1. Eficacia de la alternativa de intervención	39,0 %

Familia de Criterios	Peso / Ponderación
C4. Viabilidad e Implementación	24,3 %
C2. Nivel de capacidades institucionales y enforcement	20,0 %
C3. Grado de proporcionalidad y nuevas cargas	16,7 %
Total	**100,0 %**

A partir de las respuestas de los expertos, se le asignó entonces la mayor importancia a la **eficacia** de la intervención, seguida de su **viabilidad e implementación**. Las capacidades institucionales y la proporcionalidad de las cargas recibieron pesos menores, aunque no marginales: entre las dos familias de criterios se obtiene una proporción mayor a un tercio del total. Vale resaltar que de las 12 respuestas recibidas, 11 diligenciaron la totalidad de las comparaciones y son las que entran a la agregación; una no completó el par de comparación de la familia C4.

Tabla: Resultados de ponderación por SUBCRITERIO (peso propio dentro de su familia y peso global).

Subcriterio	Peso Subcrit.	Peso de familia	Peso global
C1.1 Establecimiento de definiciones y estándares técnicos oficiales y su verificación-evaluación de la conformidad	47,1 %	39,0 %	18,4 %
C1.2 Reducción de la asimetría de información con beneficios para consumidores	27,3 %	39,0 %	10,7 %
C1.3 Facilitación del comercio internacional: acceso de exportadores a mercados regulados y control de importaciones	25,6 %	39,0 %	10,0 %
C2.1 Fuerza vinculante y régimen sancionatorio exigible	27,0 %	20,0 %	5,4 %
C2.2 Capacidades para la Vigilancia y Control, y articulación institucional entre autoridades	37,0 %	20,0 %	7,4 %
C2.3 Cumplimiento del mandato del Art. 4 Decreto 1369 de 2014	36,1 %	20,0 %	7,2 %
C3.1 Riesgos para la libertad de empresa y a la expresión comercial	34,7 %	16,7 %	5,8 %
C3.2 Nivel de cargas para el cumplimiento desde el sector productivo	65,3 %	16,7 %	10,9 %
C4.1 Aprovechamiento de la infraestructura institucional existente	48,9 %	24,3 %	11,9 %
C4.2 Nivel de sostenibilidad y adaptabilidad (evaluación ex post y actualización)	51,1 %	24,3 %	12,4 %
Total			**100,0 %**

Así, el subcriterio de mayor peso global es el **establecimiento de definiciones y estándares técnicos oficiales con su verificación** (C1.1, 18,4 %), que es precisamente el objeto del mandato del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014. Le siguen los dos subcriterios de **viabilidad e implementación** (C4.2, 12,4 %, y C4.1, 11,9 %) y el **nivel de cargas para el sector productivo** (C3.2, 10,9 %). El subcriterio de menor peso es la **fuerza vinculante y el régimen sancionatorio** (C2.1, 5,4 %).

c. Consistencia de las matrices agregadas

Conforme al criterio adoptado en la sección 5, se verificó que las matrices agregadas del panel cumplen el umbral de consistencia $CR \leq 0{,}10$. Las matrices de **orden 2** (familias C3 y C4) son consistentes por construcción.

Tabla: Razón de consistencia de las matrices agregadas del panel.

Matriz agregada	Orden	Razón de consistencia (CR)
Familias de criterios	4	0,018
Subcriterios de C1	3	0,006
Subcriterios de C2	3	0,000
Subcriterios de C3	2	Consistente por construcción
Subcriterios de C4	2	Consistente por construcción

Todas las respuestas completas del panel se agregaron con igual peso; el control de consistencia se aplicó sobre las matrices agregadas, que cumplen el umbral adoptado.

d. Calificación de las alternativas.

Las calificaciones de 0 a 9 asignadas por los expertos a cada alternativa frente a cada subcriterio se agregaron por el promedio del panel, como se ilustra a continuación:

Tabla: Resultados para la INTENSIDAD CON QUE CADA ALTERNATIVA DE INTERVENCIÓN APORTA A CADA SUBCRITERIO (promedio del panel, escala 0 a 9).

Subcriterio	A1 Statu quo	A2 No regulatoria	A3 Regulatoria general	A4 Regulatoria específica
C1.1 Definiciones y estándares oficiales y su verificación	1,09	2,64	6,45	**6,82**
C1.2 Reducción de la asimetría de información	0,64	2,36	6,45	**7,00**
C1.3 Facilitación del comercio internacional	2,27	3,82	**5,64**	5,45
C2.1 Fuerza vinculante y régimen sancionatorio	1,27	1,73	6,82	**7,18**
C2.2 Capacidades de vigilancia y control y articulación	1,18	3,27	**6,64**	6,45
C2.3 Cumplimiento del mandato del Art. 4	1,00	2,00	6,82	**7,00**
C3.1 Libertad de empresa y expresión comercial (preservación)	5,45	**5,64**	5,00	3,00
C3.2 Cargas de cumplimiento (menor carga)	**6,27**	5,64	4,64	2,91
C4.1 Aprovechamiento de la infraestructura institucional	2,55	3,27	**5,45**	5,09
C4.2 Sostenibilidad y adaptabilidad	0,91	2,64	**6,82**	5,73

La tabla ilustra un patrón, en donde para los seis subcriterios de eficacia y de capacidades institucionales (C1 y C2), las dos alternativas regulatorias reciben calificaciones entre 5,5 y 7,2, mientras el statu quo y la alternativa no regulatoria no alcanzan 4,0. En los dos subcriterios de proporcionalidad (C3) el orden se invierte: las alternativas de menor intensidad preservan más la libertad de empresa e imponen menos cargas, y la alternativa regulatoria general (A3) conserva en ellos una posición intermedia (5,00 y 4,64) claramente superior a la de la alternativa granular (3,00 y 2,91). **En viabilidad e implementación (C4), la alternativa regulatoria general obtiene la mejor calificación en ambos subcriterios.**

e. Puntación final agregada y ordenamiento de las alternativas evaluadas

Aplicando la fórmula de síntesis $P_i = \sum_j w_j \cdot s_{ij}$ de la sección 5, con los pesos globales de la tabla de subcriterios y las calificaciones normalizadas ($s_{ij} = c_{ij}/9$), se obtiene el puntaje de cada alternativa[91].

Tabla: Resultados de CALIFICACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS.

Posición	Alternativa	Puntaje P_i
1	A3. Regulatoria general	**0,675**
2	A4. Regulatoria específica o granular	**0,636**
3	A2. No regulatoria	**0,362**
4	A1. Statu quo	**0,238**

A continuación, se presenta el aporte individual de cada tipo o familia de criterios al puntaje final de cada alternativa evaluada bajo la metodología de análisis multicriterio:

Tabla: Aporte de cada familia de criterios al puntaje final de cada alternativa*.

Familia de criterios	A1 Statu quo	A2 No Reg.	A3 Reg. general	A4 Reg. Especifica
C1. Eficacia	0,055	0,124	**0,271**	0,283
C2. Capacidades institucionales	0,025	0,053	**0,150**	0,152
C3. Proporcionalidad y nuevas cargas	0,111	0,104	**0,088**	0,055
C4. Viabilidad e Implementación	0,046	0,079	**0,166**	0,146
Puntaje final	**0,238**	**0,362**	**0,675**	**0,636**

** Cifras redondeadas a tres decimales; los totales se calculan sin redondear.*

f. Análisis de alternativa de intervención seleccionada.

[91] Departamento Nacional de Planeación — DNP (2018). *Guía Metodológica para la elaboración del Análisis de Impacto Normativo*, Anexo (análisis multicriterio, fórmula del promedio ponderado de las calificaciones). Bogotá: DNP.

A partir de la metodología multicriterio seleccionada para la evaluación de alternativas de regulación en el presente AIN, se pueden obtener resultados y conclusiones en dos principales aspectos o dimensiones:

- En la primera, se obtienen resultados que separan de forma sustancial, los aportes a los objetivos o criterios planteados de dos alternativas regulatorias frente a otras dos alternativas que no implican una regulación de una autoridad del orden nacional, es decir, se separan las dos alternativas de regulación general o específica, frente a las alternativas de Statu Quo (no hacer nada) y la de Autorregulación del sector. En este sentido, se tienen como puntajes de la alternativa **regulatoria general** un **0,675** y de la **regulatoria específica** un **0,636**, los cuales casi duplican los valores de la alternativa no regulatoria (0,362) y casi triplican el del statu quo (0,238). Esta separación no depende de la ponderación que el panel de expertos dieron a las familias: la alternativa regulatoria general se mantiene por encima de las no regulatorias para cualquier distribución de los pesos entre familias, salvo que la proporcionalidad y las cargas (C3) concentraran más de las tres cuartas partes del peso total, cuando el panel le asignó el 16,7 %. El resultado permite concluir o confirmar, dado el juicio de los expertos consultados, lo que el análisis de fallas de mercado y la obligación jurídica de regular ya indicaban en principio, esto es que: ni la inacción ni la autorregulación resuelven el problema central ni satisfacen el mandato del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014.

- Por otra parte, como segunda dimensión, se tiene que la distancia entre las dos alternativas regulatorias con mayores puntajes, es reducida: del orden de 0,04 puntos, equivalentes al 5,9 % del puntaje de la primera. La tabla de aportes por familia explica de dónde viene esa diferencia. La alternativa granular aventaja levemente a la general en eficacia (0,283 frente a 0,271) y en capacidades institucionales (0,152 frente a 0,150), es decir, en los criterios donde la mayor especificidad o detalle de las normas, se traduce en mayor precisión regulatoria. La alternativa general aventaja a la granular en proporcionalidad y cargas (0,088 frente a 0,055) y en viabilidad e implementación (0,166 frente a 0,146), es decir, en los criterios que miden el costo de esa precisión para el sector productivo y para la capacidad institucional del Estado, lo cual resulta conveniente y razonable para la implementación posterior de la medida de política pública regulatoria que pretende acompañar el presente ejercicio de AIN.

Cuando dos alternativas igualmente idóneas para el fin perseguido difieren en la intensidad de su intervención sobre derechos y libertades, el criterio de decisión no puede ser únicamente aritmético o determinístico, y en cambio tomar en consideraciones integrales y de búsqueda del bienestar y el interés generales. Por tanto, el presente AIN ha buscado hasta el momento el evaluar o considerar, que con la caracterización de los criterios para la reglamentación, el instrumento a expedir logre superar la condiciones de proporcionalidad que ha establecido la Corte Constitucional en sus sentencias C-093 de 2001[92] y C-309 de 1997[93]. Lo anterior, en particular con respecto del subprincipio de

[92] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-093/01, M.P. Alejandro Martínez Caballero (31 de enero de 2001).
[93] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-309/97, M.P. Alejandro Martínez Caballero (25 de junio de 1997).

necesidad: **entre instrumentos igualmente idóneos debe preferirse el menos restrictivo de los derechos intervenidos**. En similar sentido, vale rescatar lo estipulado por la *Guía Metodológica para la elaboración del Análisis de Impacto Normativo*, del DNP donde se señala, que una vez obtenidas las calificaciones totales de las evaluaciones "*es posible tomar la decisión de implementar la opción regulatoria con mejor resultado del análisis multicriterio, así como sacar conclusiones de cada una de las alternativas analizadas*"[94].

Considerando todo lo anterior y las interpretaciones ya elaboradas, se obtiene entonces que la **ALTERNATIVA REGULATORIA GENERAL** reúne tres condiciones que su par, la alternativa específica o granular no reúne simultáneamente, a saber:

- (i) obtuvo el mayor puntaje agregado del panel;
- (ii) es, entre las dos regulatorias, la que impone menores cargas y preserva en mayor grado la libertad de empresa y de expresión comercial, según la calificación de los expertos en criterios C3.1 y C3.2; y
- (iii) es la que el panel consideró más viable de implementar y más sostenible en el tiempo (C4.1 y C4.2), lo que resulta determinante ante el plazo de la orden judicial del Consejo de Estado y ante la necesidad de actualizar la reglamentación conforme evolucionen las prácticas del mercado.

En consecuencia y partir de los resultados del presente AIN, **se selecciona la Alternativa 3 - Regulatoria General**: la expedición por el MinAmbiente del acto administrativo previsto en el artículo 4 del Decreto 1369 de 2014, con definiciones y requisitos de carácter general, transversales y basados en principios, acompañados de un esquema de evaluación de la conformidad proporcional al tipo de declaración, en los términos descritos en la sección de identificación de alternativas.

Sin perjuicio de lo anterior, la mayor precisión que ofrece la **alternativa específica o granular** para declaraciones o categorías específicas NO se descarta como desarrollo posterior al primer acto administrativo mencionado: dado que el mecanismo de actualización periódica de la reglamentación permitirá incorporar requisitos específicos donde la evidencia de aplicación lo justifique, y según la evolución propia de las condiciones del mercado, las tecnologías y los usos o necesidades de los consumidores en el territorio nacional.

7. Informe de Consultas Públicas en el marco del AIN.

Primera consulta pública (versión preliminar del AIN v1). La primera versión del AIN la cual se centró en la definición del problema, y desarrolló secciones del documento tales como: antecedentes y contexto, marco normativo y regulatorio, identificación de alternativas de regulación, metodología de evaluación de alternativas, se publicó para comentarios del público entre los días 21 al 30 de mayo de 2026, mediante el link: https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2026/05/Publicacion-AIN-Publicidad.zip .

[94] Departamento Nacional de Planeación - DNP (2018). *Guía Metodológica para la elaboración del Análisis de Impacto Normativo*, Sección "Analizar los resultados". Bogotá.

De dicha publicación, se recibieron cerca de 89 comentarios de 7 entidades (gremios del sector productivo, empresas y un organismo de normalización), los cuales fueron consolidados y respondidos uno a uno en el formato de respuesta a comentarios del Ministerio, con el estado de cada uno: ## aceptados, ## aceptados parcialmente y ## no aceptados. Los comentarios aceptados se incorporaron en el diagnóstico, el árbol del problema y la caracterización de los criterios para la reglamentación de la presente versión.

Consulta a expertos para la evaluación de alternativas. Mediante el instrumento descrito en la sección 5, durante los días 12 y 31 de agosto de 2026, se consultó a 12 profesionales de gremios, academia, entidades públicas, cooperación internacional y acreditación, cuyos juicios sustentan los resultados de la sección 6. Vale resaltar que de las 12 respuestas recibidas, 11 diligenciaron la totalidad de las comparaciones y son las que entran a la agregación; una no completó el par de comparación de la familia C4.

Segunda consulta pública (presente versión v2). La presente versión del AIN, que incorpora la identificación y evaluación de alternativas y la elección de la alternativa de intervención, se somete a comentarios del público, durante los días ## y ## de #### de 2026. Los comentarios recibidos se consolidaron, para su análisis técnico, y al ser respondidos uno a uno en el formato de respuesta a comentarios del Ministerio, se obtuvo como resultado: ## aceptados, ## aceptados parcialmente y ## no aceptados. Los comentarios aceptados se incorporaron en el documento AIN en la presente versión final.

8. Diseño de la implementación y del seguimiento de la alternativa elegida.

A continuación, el presente AIN busca describir características de la alternativa de regulación a desarrollar, es decir del acto administrativo a expedir, en aspectos como: entidades responsables o con competencia para implementarla, entidades con capacidad para su vigilancia y el monitoreo, el nivel de cumplimiento esperado y con qué indicadores se haría el seguimiento respectivo.

Así, para la **Alternativa 3 – Regulatoria General** dichos elementos son los siguientes:

- **Responsables:**

Entidad / Autoridad / Actor	Rol / Competencia / Aporte en la implementación
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Expide el acto administrativo del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014, surte la consulta pública, los conceptos previos y la notificación internacional ante la OMC; divulga la reglamentación; administra su actualización periódica; recibe peticiones, quejas y reclamos y remite el material probatorio a las autoridades de inspección, vigilancia y control.
Superintendencia de Industria y Comercio	Podría ejercer la inspección, vigilancia y control del cumplimiento, e impone las sanciones correspondientes, en el marco de la Ley 1480 de 2011 y de la Ley 256 de 1996, ahora sobre la base de un estándar técnico oficial.
Organismo Nacional de Acreditación de Colombia	Podrá acreditar a los organismos de evaluación de la conformidad para las declaraciones que requieran verificación de tercera parte.

Entidad / Autoridad / Actor	Rol / Competencia / Aporte en la implementación
Autoridades ambientales regionales y urbanas	Apoyo en la divulgación de la reglamentación y aplican el estándar en el ámbito de sus competencias.
Anunciantes y productores	Obligaciones para ajustar sus declaraciones ambientales al estándar, mantienen el sustento probatorio a disposición de las autoridades y acuden a la autodeclaración o a la evaluación de tercera parte según el tipo de declaración.

- **Horizontes de implementación.**

Corto plazo (expedición y entrada en vigencia). Publicación del proyecto de acto administrativo para comentarios del público; obtención de los conceptos previos exigidos para un reglamento técnico, concepto DNP del presente AIN, la notificación al Punto de Contacto ante la OMC; expedición y publicación en el Diario Oficial. El proyecto de resolución prevé un periodo de transición de seis meses entre la publicación y la entrada en vigencia, durante el cual el Ministerio adelantará la divulgación y la pedagogía con gremios, anunciantes y autoridades.

Mediano plazo (aplicación). Aplicación del estándar por los anunciantes; acreditación de organismos de evaluación de la conformidad para las declaraciones que la requieran; ejercicio de la vigilancia por la Superintendencia de Industria y Comercio con apoyo en el estándar técnico oficial; atención de peticiones, quejas y reclamos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Largo plazo (actualización y evaluación). Actualización de las definiciones y requisitos en periodos no inferiores a tres años ni superiores a seis, conforme a los cambios de las prácticas industriales, la innovación tecnológica y la evolución de los mercados, según lo previsto en el proyecto de resolución; evaluación ex post de la reglamentación con base en los indicadores de seguimiento.

- **Nivel de cumplimiento esperado y tratamiento de las MiPymes.**

La alternativa elegida podría favorecer un cumplimiento alto y de bajo costo: la regla general es la autodeclaración de primera parte con sustento probatorio disponible, y la evaluación por tercera parte se reserva para las declaraciones de mayor complejidad. Este diseño respondería a la recomendación de la Guía del DNP de analizar el impacto diferencial de la regulación sobre las MiPymes y prever medidas de mitigación: para una micro, pequeña o mediana empresa que realiza declaraciones simples, el costo de cumplimiento se limita a documentar el sustento de lo que ya afirma. El nivel de cumplimiento efectivo se podría medir con los indicadores de resultado que a continuación se proponen, y su evolución alimentaría o justificaría la actualización periódica de la reglamentación.

- **Indicadores de seguimiento.**

Considerando la Guía del DNP acerca del diseño de AIN, frente a indicadores de gestión, de producto y de resultado, se proponen los siguientes indicadores, así como el potencial responsable de la medición y/o autoridad con competencia para lo respectivo frente a la reglamentación futura:

Tipo	Indicador	Responsable de la medición / Autoridad con competencia
Gestión	Acto administrativo expedido y notificado ante la OMC	MinAmbiente
Gestión	Actividades de divulgación y pedagogía realizadas durante el periodo de transición	MinAmbiente y autoridades ambientales
Producto	Organismos de evaluación de la conformidad acreditados para las declaraciones que requieren tercera parte	Organismo Nacional de Acreditación de Colombia
Producto	Peticiones, quejas y reclamos sobre declaraciones ambientales recibidos y tramitados	MinAmbiente
Resultado	Actuaciones administrativas por publicidad ambiental engañosa iniciadas y decididas con base en el estándar técnico oficial	Superintendencia de Industria y Comercio
Resultado	Proporción de declaraciones ambientales verificadas que cumplen el estándar, en las categorías de producto objeto de vigilancia	Superintendencia de Industria y Comercio y MinAmbiente

9. Conclusiones del AIN y Elección de Alternativa de Regulación.

El presente Análisis de Impacto Normativo, ha permitido caracterizar, dimensionar y fundamentar el problema central que motiva la intervención regulatoria: la limitada capacidad del mercado colombiano y de sus actores para validar, presentar y usar las declaraciones ambientales en la publicidad, etiquetas y empaques de los productos. Dicho problema se origina en la convergencia de cuatro causas directas: la ausencia de definiciones técnicas oficiales (CD #1), la inexistencia de un protocolo nacional de verificación (CD #2), la desalineación de incentivos económicos entre productores genuinamente sostenibles y aquellos que recurren a afirmaciones no comprobables (CD #3), y la fragmentación entre instrumentos de política pública vigentes (CD #4). Todas ellas se ven amplificadas por tres causas indirectas de carácter estructural: la asimetría de información inherente a los atributos de confianza, la insuficiencia de la autorregulación sectorial y la debilidad institucional en los canales de coordinación entre autoridades ambientales y de protección al consumidor.

Desde la perspectiva económica, el análisis ha identificado tres fallas de mercado que justifican la intervención estatal mediante regulación técnica: (i) la asimetría de información estructural entre productores y consumidores respecto de los atributos ambientales, que, al tratarse de atributos de confianza *"credence attributes",* impide la verificación tanto ex ante como ex post por parte del consumidor y genera un equilibrio ineficiente como sugiere Akerlof; (ii) las externalidades negativas ambientales derivadas de decisiones de consumo inducidas por declaraciones sin sustento real, las cuales trasladan al ambiente, que se considera bien público por naturaleza, los costos de una publicidad que no refleja el desempeño ambiental efectivo de los productos; y (iii) la naturaleza de bien público que presenta la información verificada sobre atributos ambientales, cuya provisión óptima no puede ser garantizada por mecanismos de mercado dada su no rivalidad y no exclusión. Estas tres fallas, documentadas en la literatura académica y corroboradas por la evidencia

regulatoria internacional (Directiva UE 2024/825, *Green Claims Code* del Reino Unido, y las *Green Guides* de la FTC – EE.UU.), constituyen una base suficiente para habilitar la intervención del Estado dando cumplimiento al Decreto 1369 de 2014 y siguiendo parámetros del Decreto 1468 de 2020.

Adicionalmente, el dimensionamiento del problema revela que la urgencia de la intervención no es exclusivamente técnica o de mercado. Existe además, un mandato judicial derivado de la acción de cumplimiento resuelta por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y confirmada por el Consejo de Estado (Sección Quinta, radicado 25000-23-41-000-2025-01654-01) donde establece que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá establecer las definiciones y requisitos de que trata el artículo 4 del Decreto 1369 de 2014 y de notificar el acto administrativo al Punto de Contacto ante la OMC. Simultáneamente, la entrada en aplicación plena de la Directiva UE 2024/825 el 27 de septiembre de 2026, que exigirá sustento técnico verificable a toda afirmación ecológica en productos puestos en el mercado europeo, configura un riesgo de acceso a mercado para las exportaciones colombianas que en 2025 alcanzaron USD 6.249 millones con destino a la Unión Europea.

Por otra parte, se avanzó con el análisis multicriterio de las alternativas de regulación propuestas en el marco del presente documento de AIN. Así, de dicho análisis multicriterio mediante el Proceso de Análisis Jerárquico, aplicado a los juicios de un panel de 12 expertos del sector productivo, la academia y el Gobierno, se obtuvo un ordenamiento en dos aspectos o dimensiones: Las dos alternativas regulatorias obtuvieron puntajes de 0,675 (regulatoria general) y 0,636 (regulatoria específica o granular), frente a 0,362 de la alternativa no regulatoria y 0,238 del statu quo. El panel asignó la mayor ponderación a la eficacia de la intervención (39,0 %), seguida de su viabilidad e implementación (24,3 %), de las capacidades institucionales y el enforcement (20,0 %) y de la proporcionalidad y las nuevas cargas (16,7 %); las matrices agregadas del panel cumplieron el umbral de consistencia adoptado en la metodología.

Es posible concluir entonces que la **Alternativa 3 - Regulatoria General**, es la más conveniente para la reglamentación técnica del artículo 4 del Decreto 1369 de 2014. Lo anterior, dado que obtuvo el mayor puntaje del panel de expertos, además es, entre las alternativas regulatorias, la que impone menores cargas al sector productivo y preserva en mayor grado la libertad de empresa y de expresión comercial, con lo cual satisface el subprincipio de necesidad del test de proporcionalidad.

Además, se tiene que es la alternativa que los expertos consideraron más viable de implementar y más sostenible en el tiempo, condición determinante frente al plazo de la orden judicial del Consejo de Estado y frente a la entrada en aplicación de la Directiva (UE) 2024/825. Su diseño, con definiciones y requisitos generales basados en principios y un esquema de evaluación de la conformidad proporcional al tipo de declaración, permite además incorporar en actualizaciones posteriores del acto administrativo, los requisitos específicos que la evidencia de aplicación llegue a justificar, o ante cambios observados en situaciones del mercado, ante nuevas tecnologías u otros eventos externos que ameriten tal actualización o adaptación de la reglamentación.

En consecuencia, se concluye que la expedición de la reglamentación técnica por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en ejercicio de la competencia establecida

por el artículo 4 del Decreto 1369 de 2014, cumple los tres criterios que habilitan la intervención: (i) proporcionalidad constitucional, al proteger los bienes jurídicos del derecho del consumidor a información veraz (art. 78 C.P.) y del derecho colectivo al ambiente sano (art. 79 C.P.) mediante un instrumento idóneo, necesario y proporcionado en sentido estricto; (ii) protección efectiva de bienes jurídicos definidos, al abordar simultáneamente la asimetría informativa, las externalidades ambientales y la fragmentación normativa existente; y (iii) necesidad regulatoria, al haberse demostrado que la autorregulación sectorial, los instrumentos de mercado y los esquemas de etiquetado vigentes resultan insuficientes para resolver las fallas identificadas.

El presente documento se somete a comentarios del público conforme al procedimiento establecido para la expedición de reglamentación técnica ambiental y notificación ante el punto de contacto de la OMC.

10. Bibliografía.

8.1. Normativa nacional colombiana

Constitución Política:

- Asamblea Nacional Constituyente. (1991, 20 de julio). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116. Artículos 20, 78, 79, 80, 95 numeral 8, 189 numeral 11, 333 y 334.

Leyes:

- Congreso de la República de Colombia. (1959, 24 de diciembre). *Ley 155 de 1959, por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas*. Diario Oficial No. 30.138.

- Congreso de la República de Colombia. (1993, 22 de diciembre). *Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 41.146. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html

- Congreso de la República de Colombia. (1996, 15 de enero). *Ley 256 de 1996, por la cual se dictan normas sobre competencia desleal*. Diario Oficial No. 42.692. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0256_1996.html

- Congreso de la República de Colombia. (1998, 5 de agosto). *Ley 472 de 1998, por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo*. Diario Oficial No. 43.357.

- Congreso de la República de Colombia. (2009, 21 de julio). *Ley 1333 de 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental*. Diario Oficial No. 47.417.

- Congreso de la República de Colombia. (2009, 24 de julio). *Ley 1340 de 2009, por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia*. Diario Oficial No. 47.420.

- Congreso de la República de Colombia. (2011, 12 de octubre). *Ley 1480 de 2011, por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 48.220. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1480_2011.html

- Congreso de la República de Colombia. (2022, 7 de julio). *Ley 2232 de 2022, por la cual se establecen medidas tendientes a la reducción gradual de la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial No. 52.089.

Decretos:

- Presidencia de la República de Colombia. (2011, 27 de septiembre). *Decreto 3570 de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Diario Oficial No. 48.205. Artículo 19.

- Presidencia de la República de Colombia. (2014, 22 de julio). *Decreto 1369 de 2014, por el cual se reglamenta el uso de la publicidad alusiva a cualidades, características o atributos ambientales de los productos*. Diario Oficial No. 49.220. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=58571

- Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). *Decreto 1074 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo*. Diario Oficial No. 49.523. Capítulo 36 del Título 2, Parte 2, Libro 2 (Arts. 2.2.2.36.1 a 2.2.2.36.5).

- Presidencia de la República de Colombia. (2015, 26 de mayo). *Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*. Diario Oficial No. 49.523.

- Presidencia de la República de Colombia. (2015, 5 de agosto). *Decreto 1595 de 2015, por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad del Decreto 1074 de 2015*. Diario Oficial No. 49.604. Artículos 2.2.1.7.2.1 numeral 85, 2.2.1.7.6.2 y 2.2.1.7.6.6.

- Presidencia de la República de Colombia. (2020, 13 de noviembre). *Decreto 1468 de 2020, por el cual se modifican parcialmente las Secciones 2, 5 y 6 del Capítulo 7 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015*. Diario Oficial No. 51.496.

Resoluciones

- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. (2005). *Resolución 1555 de 2005, por la cual se reglamenta el uso del Sello Ambiental Colombiano*. Diario Oficial.

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2018, 26 de julio). *Resolución 1407 de 2018, por la cual se reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio y metal*. Diario Oficial. Modificada por las Resoluciones 1342 de 2020 y 803 de 2024.

8.2. Jurisprudencia nacional

- Corte Constitucional de Colombia. (1997, 25 de junio). *Sentencia C-309 de 1997*. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

- Corte Constitucional de Colombia. (2001, 31 de enero). *Sentencia C-093 de 2001*. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C. (2020). *Sentencia 02106 de 2020 (Cotech S.A.S. vs. Uber Colombia)*. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=94120

- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B. (2025, 10 de diciembre). *Sentencia dentro del radicado 25000-23-41-000-2025-01654-00 (acción de cumplimiento)*. Magistrado Ponente César Giovanni Chaparro Rincón.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. (2026, 26 de febrero). *Sentencia dentro del radicado 25000-23-41-000-2025-01654-01 (segunda instancia, acción de cumplimiento)*. Consejero Ponente Omar Joaquín Barreto Suárez.

8.3. Normativa internacional

Unión Europea

- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024, 28 de febrero). *Directiva (UE) 2024/825 por la que se modifican las Directivas 2005/29/CE y 2011/83/UE en lo que respecta al empoderamiento de los consumidores para la transición ecológica*. Diario Oficial de la Unión Europea L 2024/825. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/825/oj

Reino Unido

- Competition and Markets Authority. (2021). *Green Claims Code: making environmental claims*. Reino Unido. Reforzado por la Digital Markets, Competition and Consumers Act 2024. https://www.gov.uk/government/publications/green-claims-code-making-environmental-claims

Estados Unidos

- Federal Trade Commission. (2012). *Guides for the Use of Environmental Marketing Claims (Green Guides)*. 16 CFR Part 260. Estados Unidos. Con propuesta de revisión 2022 (87 FR 77766) suspendida.

8.4. Estándares técnicos y normas internacionales

- International Organization for Standardization. (2016). *ISO 14021:2016, Environmental labels and declarations — Self-declared environmental claims (Type II environmental labelling)*. Ginebra: ISO. Con Enmienda 1 de 2021 sobre *carbon footprint* y *carbon neutral claims*.

- International Organization for Standardization. (2018). *ISO 14024:2018, Environmental labels and declarations — Type I environmental labelling — Principles and procedures*. Ginebra: ISO.

- International Organization for Standardization. (2006). *ISO 14025:2006, Environmental labels and declarations — Type III environmental declarations — Principles and procedures*. Ginebra: ISO.

- International Organization for Standardization. (2006). *ISO 14040:2006, Environmental management — Life cycle assessment — Principles and framework*. Ginebra: ISO.

- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). *NTC-ISO 14020, Etiquetas y declaraciones ambientales — Principios generales*. Bogotá: ICONTEC.

- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). (2000). *NTC-ISO 14021:2000, Etiquetas y declaraciones ambientales — Autodeclaraciones ambientales (etiquetado ambiental Tipo II)*. Bogotá: ICONTEC.

- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). *NTC-ISO 14024, Etiquetas y declaraciones ambientales — Etiquetado ambiental Tipo I — Principios y procedimientos*. Bogotá: ICONTEC.

- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). *NTC-ISO 14025, Etiquetas y declaraciones ambientales — Declaraciones ambientales Tipo III*. Bogotá: ICONTEC.

- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). *NTC-ISO 14040, Gestión ambiental — Análisis del ciclo de vida — Principios y marco de referencia*. Bogotá: ICONTEC.

- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). *NTC-ISO 14044, Gestión ambiental — Análisis del ciclo de vida — Requisitos y directrices*. Bogotá: ICONTEC.

- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC). *NTC-ISO/IEC 17050, Evaluación de la conformidad — Declaración de la conformidad del proveedor*. Bogotá: ICONTEC.

8.5. Documentos de organismos multilaterales

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Best Practice Principles for Regulatory Policy: Regulatory Impact Assessment*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/02/regulatory-impact-assessment_0bf78a03/7a9638cb-en.pdf

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2024). *Consumer-facing sustainability claims: Recent developments and the way forward*. Paris: OECD Publishing.

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025). *Protecting and empowering consumers in the green transition: Misleading green claims*. OECD Digital Economy Papers No. 375. Comité de Política del Consumidor. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/12f28e4f-en

8.6. Publicaciones académicas

- Aczél, J., & Saaty, T. L. (1983). Procedures for synthesizing ratio judgements. Journal of Mathematical Psychology, 27(1), 93–102. https://doi.org/10.1016/0022-2496(83)90028-7
- Akerlof, G. A. (1970). The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488–500. https://doi.org/10.2307/1879431

- Caswell, J. A., & Mojduszka, E. M. (1996). Using informational labeling to influence the market for quality in food products. *American Journal of Agricultural Economics*, 78(5), 1248–1253. https://doi.org/10.2307/1243501

- Darby, M. R., & Karni, E. (1973). Free competition and the optimal amount of fraud. *The Journal of Law and Economics*, 16(1), 67–88. https://doi.org/10.1086/466756

- Dulleck, U., Kerschbamer, R., & Sutter, M. (2011). The economics of credence goods: An experiment on the role of liability, verifiability, reputation, and competition. *American Economic Review*, 101(2), 526–555. https://doi.org/10.1257/aer.101.2.526

- Forman, E. H. (1987). Relative vs absolute worth. Mathematical Modelling, 9(3-5), 195–202. https://doi.org/10.1016/0270-0255(87)90476-3

- Nelson, P. (1970). Information and consumer behavior. *Journal of Political Economy*, 78(2), 311–329. https://doi.org/10.1086/259630

- Nelson, P. (1974). Advertising as information. *Journal of Political Economy*, 82(4), 729–754. https://doi.org/10.1086/260231

- Saaty, R. W. (1987). The analytic hierarchy process — What it is and how it is used. Mathematical Modelling, 9(3-5), 161–176. https://doi.org/10.1016/0270-0255(87)90473-8

- Saaty, T. L. (1977). A scaling method for priorities in hierarchical structures. Journal of Mathematical Psychology, 15(3), 234–281. https://doi.org/10.1016/0022-2496(77)90033-5

- Saaty, T. L. (1980). The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation. New York: McGraw-Hill.

- Saaty, T. L., & Vargas, L. G. (2012). Models, Methods, Concepts & Applications of the Analytic Hierarchy Process (2.ª ed.). New York: Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-3597-6

- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público* (3ª ed.). Barcelona: Antoni Bosch editor. Capítulo 6: “Las externalidades y el medio ambiente”.

8.7. Reportes técnicos e institucionales

- Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex). (2026, febrero). *Informe Mensual de Exportaciones Colombianas, diciembre 2025*. Bogotá: Analdex. https://analdex.org/2026/02/04/exportaciones-de-colombia-2025/

- Competition and Markets Authority. (2025). *CMA200 — Direct Consumer Enforcement Guidance*. Londres: CMA.

- Department for Communities and Local Government. (2009). *Multi-criteria analysis: a manual*. London: DCLG.

- Departamento Nacional de Planeación. *Guía Metodológica para la Elaboración del Análisis de Impacto Normativo*. Bogotá: DNP. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EReI/Guia_Metodologica_AIN.pdf

- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores*. Bogotá: DNP. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Guia%20Metodologica%20Formulacion%20-%202010.pdf

- HM Treasury. (2022). *The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation*. London: HM Treasury.

- KPMG Colombia. (2025, enero). *El desafío del lavado verde*. Bogotá: KPMG. https://kpmg.com/co/es/home/insights/2025/01/the-challenge-of-greenwashing.html

- Pacto Global Red Colombia. *Algunos efectos perversos del greenwashing*. https://www.pactoglobal-colombia.org/news/algunos-efectos-perversos-del-greenwashing.html

- RepRisk AG. (2023, octubre). *On the rise: Navigating the wave of greenwashing and social washing*. Zúrich: RepRisk. https://www.reprisk.com/insights/reports/on-the-rise-navigating-the-wave-of-greenwashing-and-social-washing

- RepRisk AG. (2024, octubre). *A turning tide in greenwashing? Exploring the first decline in six years*. Zúrich: RepRisk. https://www.reprisk.com/research-insights/reports/a-turning-tide-in-greenwashing-exploring-the-first-decline-in-six-years

- South Pole. (2022). *Net Zero and Beyond*. Zúrich: South Pole. Reporte que acuña el término *green-hushing*.

- Superintendencia de Industria y Comercio. (2024). *En lo corrido del 2024, la Superindustria ha impuesto sanciones superiores a 17.500 millones por vulneración de los derechos de los consumidores*. Comunicado de prensa. Bogotá: SIC. https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/en-lo-corrido-del-2024-la-superindustria-ha-impuesto-sanciones-superiores-17500-millones-por-vulneracion-de-los-derechos-de-los-consumidores

- Superintendencia de Industria y Comercio. (2025). *Colombia lidera campaña contra la publicidad ambiental engañosa*. Mes para la Prevención del Fraude 2025. Bogotá: SIC. https://sedeelectronica.sic.gov.co/noticias/en-el-mes-para-la-prevencion-del-fraude-colombia-lidera-campana-contra-la-publicidad-ambiental-enganosa

8.8. Instrumentos de autorregulación

- Cámara de Comercio Internacional (ICC). (2018). *Code of Advertising and Marketing Communication Practice*. Capítulo D sobre declaraciones ambientales, artículos D1 a D8. Paris: ICC.

- Comisión Nacional de Autorregulación Publicitaria (CONARP). (2013). *Código Colombiano de Autorregulación Publicitaria* (versión actualizada 2013). Bogotá: CONARP.

- Unión Colombiana de Empresas Publicitarias (UCEP), Asociación Nacional de Anunciantes (ANDA) y Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI). (2018, diciembre). *Adopción en Colombia del Code of Advertising and Marketing Communication Practice de la Cámara de Comercio Internacional (ICC)*. Bogotá: Autocontrol Colombia. https://autocontrolcolombia.org/

8.9. Notas de prensa y recursos web

- La República. (s. f.). *Una empresa que practique greenwashing puede pagar hasta 2.000 salarios mínimos*. Sección Responsabilidad Social. https://www.larepublica.co/responsabilidad-social/una-empresa-que-practique-greenwashing-puede-pagar-hasta-2-000-salarios-minimos-3953946

11. Anexos.

- **Anexo A. Matrices agregadas del panel de expertos**

Se presentan las matrices de comparación pareada agregadas por media geométrica de los juicios de los expertos que diligenciaron el cuestionario, con el vector de prioridades (eigenvector principal normalizado), el mayor eigenvalor y la razón de consistencia de cada una.

Matriz agregada de familias de criterios (orden 4).

	C1	C2	C3	C4	Peso
C1	1,000	2,391	2,298	1,354	0,390
C2	0,418	1,000	1,552	0,774	0,200
C3	0,435	0,644	1,000	0,864	0,167
C4	0,739	1,291	1,158	1,000	0,243

$\lambda_{\max} = 4{,}049$; $CI = 0{,}016$; $RI = 0{,}90$; $CR = 0{,}018$.

Matriz agregada de subcriterios de C1 (orden 3).

	C1.1	C1.2	C1.3	Peso local
C1.1	1,000	1,876	1,691	0,471
C1.2	0,533	1,000	1,158	0,273
C1.3	0,591	0,864	1,000	0,256

$\lambda_{\max} = 3{,}007$; $RI = 0{,}58$; $CR = 0{,}006$.

Matriz agregada de subcriterios de C2 (orden 3).

	C2.1	C2.2	C2.3	Peso local
C2.1	1,000	0,731	0,746	0,270
C2.2	1,368	1,000	1,026	0,370
C2.3	1,340	0,974	1,000	0,361

$\lambda_{\max} = 3{,}000$; $RI = 0{,}58$; $CR = 0{,}000$.

Matriz agregada de subcriterios de C3 (orden 2).

	C3.1	C3.2	Peso local
C3.1	1,000	0,531	0,347
C3.2	1,882	1,000	0,653

Consistente por construcción ($\lambda_{\max} = 2$).

Matriz agregada de subcriterios de C4 (orden 2).

	C4.1	C4.2	Peso local
C4.1	1,000	0,956	0,489
C4.2	1,046	1,000	0,511

Consistente por construcción ($\lambda_{\max} = 2$).

Se recuerda que de las 12 respuestas recibidas, 11 diligenciaron la totalidad de las comparaciones y son las que entran a la agregación; una no completó el par de comparación de la familia C4.

Los juicios individuales de los expertos, asociados a sus datos de identificación, se conservan bajo custodia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en los términos de la Ley 1581 de 2012 y no forman parte de este anexo.

********** FIN DEL DOCUMENTO **********