



Demandante: Juan Carlos Lozada Vargas
Demandado: Presidencia de la República
Radicado: 25000-23-41-000-2024-01470-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D. C., cinco (5) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01470-01
Accionante: JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Accionado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Tema: Confirma sentencia de primera instancia.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala conoce de las impugnaciones presentadas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones contra la sentencia del 30 de abril de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

1. El señor Juan Carlos Lozada Vargas, actuando en nombre propio y en calidad de representante a la Cámara por Bogotá D. C., promovió acción de cumplimiento contra la Presidencia de la República. Con su solicitud pretende que se le ordene al Gobierno nacional el acatamiento del artículo 6 de la Ley 2047 de 2020, en el sentido de reglamentar dicha legislación.

2. Como consecuencia del obedecimiento de la norma invocada, solicitó lo siguiente:

Que con fundamento en el artículo 189, ordinal 11, de la Constitución Nacional proceda a reglamentar la Ley 2047 de 2020, especialmente en lo que respecta a lo señalado en el artículo 6, publicada en el Diario Oficial No. 51.402 del 10 de agosto de 2020¹.

1.2. Hechos

3. El 10 de agosto de 2020, fue sancionada la Ley 2047 de 2020, «por la cual se prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y

¹ Transcripción textual del original.



Demandante: Juan Carlos Lozada Vargas
Demandado: Presidencia de la República
Radicado: 25000-23-41-000-2024-01470-01

comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales y se dictan otras disposiciones». Ese mismo día fue publicada en el Diario Oficial No. 51.402.

4. El artículo 6 *ibidem* estableció que el Gobierno nacional reglamentará las disposiciones contenidas en dicha ley dentro de un plazo no mayor a un año, contado a partir de su promulgación.

5. El 20 de marzo de 2024, el actor envió una solicitud al presidente de la República en la que pidió el acatamiento del artículo 6 de la Ley 2047 de 2020.

6. El 22 de marzo de 2024, la Presidencia de la República le informó que trasladó la petición al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. A su vez, el 28 del mismo mes y año, dicha cartera ministerial trasladó la solicitud al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA)², al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación³, así como al Ministerio de Salud y Protección Social, que también la trasladó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁴.

7. Según indica el accionante, el Gobierno nacional tenía la obligación de reglamentar las disposiciones de la Ley 2047 de 2020 en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su promulgación. No obstante, hasta la fecha no ha expedido reglamentación alguna, sin que se haya proferido posteriormente una norma que modifique el término.

1.3. Actuaciones procesales

8. Mediante auto del 29 de agosto de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, admitió la demanda y ordenó notificar como autoridad accionada a la Presidencia de la República. Asimismo, vinculó al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al DAPRE, así como al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, concediéndoles el término de 3 días para intervenir en el proceso.

9. Posteriormente, mediante auto de 13 de marzo de 2025, declaró surtida la notificación por conducta concluyente del presidente de la República, el señor Gustavo Petro Urrego.

1.4. Contestaciones

² Por Oficio No. 20242012930 del 4 de abril de 2024, la entidad le informó al demandante que no es destinatario del artículo 6 de la Ley 2047 de 2020 y trasladó la petición al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

³ Por Oficio No. 20242012930 del 4 de abril de 2024, la entidad le informó al demandante que no es destinatario del artículo 6 de la Ley 2047 de 2020 y trasladó la petición al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

⁴ El 28 de abril de 2024 dicha entidad trasladó el requerimiento al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por ser la entidad encargada de reglamentar asuntos relacionados con animales de laboratorio.



Demandante: Juan Carlos Lozada Vargas
Demandado: Presidencia de la República
Radicado: 25000-23-41-000-2024-01470-01

10. El **presidente de la República** indicó que la acción de cumplimiento es improcedente, debido a que el demandante no cumplió con los requisitos exigidos en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997. Esto, debido a que el actor no desarrolló ningún argumento para sustentar el presunto incumplimiento, pues se limitó a solicitar la reglamentación de la Ley 2047 de 2020, sin exponer el deber desconocido ni el contenido normativo vulnerado.

11. Señaló que no ha recibido un proyecto de decreto por parte de los ministerios, por lo que no es posible que se le atribuya responsabilidad alguna en el incumplimiento del mandato. Al respecto, refirió que para hacer efectivo el ejercicio de la potestad reglamentaria, el ministerio correspondiente deberá preparar el acto administrativo y luego suscribirlo junto con el presidente.

12. Por otra parte, precisó que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones han elaborado campañas nacionales para difundir la prohibición de experimentación de productos cosméticos en animales, las cuales se encuentran publicadas en diversos medios de comunicación. Además, enfatizó que, en colaboración con empresas privadas, han realizado instalaciones de mesas de trabajo para socializar las características de la ley y promover el conocimiento de sus disposiciones al público.

13. El **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones** refirió que no fue constituido en renuencia. Así mismo, indicó que dentro de sus funciones no se encuentra la reglamentación de la ley, ya que dicha obligación recae sobre el Gobierno nacional y las carteras ministeriales competentes, sin precisar cuáles.

14. El **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** señaló que no tiene competencia para reglamentar la Ley 2047 de 2020, pues dicha función recae en el Ministerio de Salud y Protección Social y el INVIMA.

15. El **Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación** consideró que no tiene la obligación de reglamentar la ley, ya que únicamente le corresponde financiar las investigaciones que promuevan métodos alternativos para evitar las pruebas con animales. Indicó que dicha competencia recae sobre el Ministerio de Salud y Protección Social, debido a que la Ley 84 de 1989 señaló que los experimentos que se lleven a cabo con animales vivos se realizarán únicamente con autorización de dicho ministerio.

16. El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** refirió que la acción de cumplimiento es improcedente, debido a que el demandante cuenta con la acción de tutela para solicitar el amparo de los derechos fundamentales que consideró desconocidos. A su vez, arguyó que la Ley 84 de 1989 le atribuye la competencia al Ministerio de Salud y Protección Social sobre la autorización de los experimentos realizados con animales.

17. El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)** indicó que la Presidencia de la República no fue constituida en



Demandante: Juan Carlos Lozada Vargas
Demandado: Presidencia de la República
Radicado: 25000-23-41-000-2024-01470-01

renuencia porque, a pesar de que se elevó la petición de cumplimiento, no es la entidad competente para reglamentar la Ley 2047 de 2020. Refirió que la petición fue elevada al presidente de la República, el señor Gustavo Petro Urrego, y no a la directora del DAPRE, razón por la cual carece de legitimación en la causa por pasiva.

1.5. Sentencia de primera instancia

18. En sentencia del 30 de abril de 2025, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, accedió a las pretensiones de la demanda. En ese sentido, ordenó lo siguiente:

SEGUNDO.- ACCEDER a las pretensiones de la demanda de cumplimiento. En consecuencia, se dispone:

TERCERO.- ORDENAR al Gobierno Nacional, conformado por el Presidente de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia, y los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Salud y Protección Social, Ciencia Tecnología e Innovación, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para que, en el término de tres (3) meses siguientes a la firmeza de esta providencia, expidan la reglamentación a la que alude el artículo 6 de la Ley 2047 de 2020, “por la cual se prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales y se dictan otras disposiciones”.

19. Sostuvo que el artículo 6 de la Ley 2047 de 2020 contiene un mandato imperativo a cargo del Gobierno nacional consistente en establecer un reglamento específico referente a la prohibición del uso de animales en las pruebas de productos cosméticos.

20. Indicó que la obligación de reglamentar la referida ley no se encuentra supeditada a la existencia previa de un proyecto técnico elaborado por las carteras ministeriales, pues, de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el ejercicio de la potestad reglamentaria recae de forma directa y principal sobre el presidente de la República.

21. Por lo anterior, señaló que el Gobierno nacional debía reglamentar la Ley 2047 de 2020 en un término de 3 meses a partir de la ejecutoria de la providencia, debido a que se encuentra en mora de cumplir con el mandato desde hace 4 años, lo cual constituye un lapso desproporcionado.

1.6. Impugnaciones

22. El **Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones** indicó que de las 8 disposiciones normativas que contiene la Ley 2047 de 2020, ninguna versa sobre asuntos de su ramo ministerial, pues pese a que el artículo 7 *ibidem* le impone la obligación de implementar campañas para difundir la prohibición de experimentación de productos cosméticos en animales, no está a su cargo el deber de reglamentarla.



Demandante: Juan Carlos Lozada Vargas
Demandado: Presidencia de la República
Radicado: 25000-23-41-000-2024-01470-01

23. El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** señaló que el fallo impugnado desconoció que el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, Ley 84 de 1989 señaló expresamente que la autorización para realizar experimentos en animales vivos es competencia del Ministerio de Salud y Protección Social, razón por la cual no está a su cargo la obligación de reglamentar la Ley 2040 de 2020.

24. El **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** refirió que el juez de primera instancia omitió valorar los Oficios No. 2-2024-008175 y 2-008179 del 8 de marzo de 2024, mediante los cuales trasladó la petición del demandante al INVIMA y al Ministerio de Salud y Protección Social por ser un asunto de su competencia.

25. El **Ministerio de Salud y Protección Social** señaló que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la entidad que debe liderar las mesas de trabajo para lograr la reglamentación de la Ley 2040 de 2020, debido a que, de conformidad con los últimos dos Planes Nacionales de Desarrollo, es una de las entidades que tiene a su cargo la formulación de políticas de protección y bienestar animal.

26. El **Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación** indicó que no es el despacho competente para reglamentar la Ley 2040 de 2020, ya que esta no versa sobre asuntos de su cartera.

27. El **DAPRE** insistió en que la demanda no cumple con el requisito de constitución en renuencia, debido a que no fue dirigida a la autoridad competente y no fue resuelta su solicitud de desvinculación en primera instancia.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

28. Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el DAPRE contra la sentencia del 30 de abril de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C.

29. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125⁵, 150⁶ y 243⁷ de la Ley 1437 de 2011⁸, así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de

⁵ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 20.

⁶ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 26.

⁷ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 62.

⁸ Artículo 150. Artículo modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de



Demandante: Juan Carlos Lozada Vargas
Demandado: Presidencia de la República
Radicado: 25000-23-41-000-2024-01470-01

2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de «las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento».

2.2. Problema jurídico

30. Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia del 30 de abril de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Por lo tanto, la Sala resolverá los siguientes interrogantes:

- ¿La parte actora cumplió con el requisito de procedibilidad de la constitución en renuencia a la autoridad accionada, de conformidad con lo previsto en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997?

31. En caso de obtener respuesta afirmativa:

- ¿En el presente caso se cumplen los presupuestos de procedencia de la acción?
- ¿El artículo 6 de la Ley 2047 de 2020 contiene un deber imperativo, expreso y exigible a cargo de la autoridad accionada y que sea exigible a través de este medio de control?

2.3. Generalidades sobre la acción de cumplimiento

32. La finalidad de la presente acción, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

33. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 1997, que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad «la renuencia» (artículo 8.º), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

34. Para que la demanda proceda, se requiere:

este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.
[.].



Demandante: Juan Carlos Lozada Vargas
Demandado: Presidencia de la República
Radicado: 25000-23-41-000-2024-01470-01

(i) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º]⁹.

(ii) Que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, encargado de ello [artículos 5.º y 6.º].

(iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad o el particular accionado frente al obedecimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «(...) cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable (...)» caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda [artículo 8.º].

(iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(v) Que la acción no persiga la protección de derechos fundamentales que puedan ser garantizados a través de la tutela [artículo 9.º], ni el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración [artículo 9.º].

2.4. De la renuencia

35. La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste**¹⁰ y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

36. En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

⁹ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

¹⁰ Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** (Negrita fuera de texto)

37. Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que «...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»¹¹.

38. Sobre este tema, esta Sección¹² ha dicho que:

Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos¹³. (Negritas fuera de texto).

39. Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa de que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

40. En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición «...tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia».¹⁴

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

¹² Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Magistrada Ponente: Susana Buitrago Valencia.

¹³ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla

¹⁴ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.



Demandante: Juan Carlos Lozada Vargas
Demandado: Presidencia de la República
Radicado: 25000-23-41-000-2024-01470-01

41. En el caso bajo estudio, mediante escrito del 20 de marzo de 2024 presentado ante la Presidencia de la República, el señor Juan Carlos Lozada Vargas le solicitó «al Gobierno Nacional expedir el Decreto Reglamentario ordenado en el artículo 6 de la Ley 2047 de 2020».

42. El 22 de marzo de 2024, la entidad le informó que trasladó la petición al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. A su vez, el 28 del mismo mes y año, dicho ramo ministerial trasladó la solicitud al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA), al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como al Ministerio de Salud y Protección Social, que también la trasladó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

43. De acuerdo con lo anterior, está probado que el demandante, previo a acudir en sede de cumplimiento, le solicitó a la Presidencia de la República el acatamiento del artículo 6 de la Ley 2047 de 2020 en el sentido de que expida la reglamentación referida en dicha disposición.

44. A su vez, la Presidencia de la República dio respuesta a la solicitud el 22 de marzo de 2024. En esta, le indicó que trasladó su petición al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

45. En consecuencia, para la Sala, el requisito de constitución en renuencia se encuentra satisfecho, razón por la cual se estudiarán los requisitos de procedencia del presente medio de control.

2.5. De la procedencia de la acción de cumplimiento

46. Como se ha referido hasta ahora, la parte actora, con el ejercicio de la presente acción, pretende que se ordene al Gobierno nacional que dé cumplimiento al artículo 6 de la Ley 2047 de 2020. En ese sentido, es evidente que se cumple con el requisito de que la norma que se solicita acatar tenga rango de ley o acto administrativo.

47. Igualmente, se satisface el requisito de que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas. Lo anterior, porque la Ley 2047 de 2020 consagró el deber de reglamentación a cargo del Gobierno nacional el cual, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política, está conformado por el Presidente de la República, los ministros de despacho y los directores de departamentos administrativos¹⁵.

48. Respecto del requisito de subsidiariedad, se evidencia que lo pretendido por el accionante no involucra la protección de derechos fundamentales que

¹⁵ «ARTÍCULO 115. El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno. [...]» (negrilla fuera de texto original).



puedan ser invocados vía acción de tutela. Tampoco existe otro mecanismo judicial para exigir la expedición de la reglamentación de la prohibición de la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, cuyos ingredientes y combinaciones sean objeto de prueba en animales. Adicionalmente, se advierte que la norma objeto de la demanda se encuentra actualmente vigente, en la medida en que no ha sido derogada, modificada o sustituida en el ordenamiento jurídico.

49. Finalmente, para la Sala se cumple con el requisito de que el cumplimiento de la norma no genere gasto. En consecuencia, se procederá a analizar si se confirma, modifica o revoca la decisión de primera instancia que accedió a las pretensiones del medio de control.

2.6. Caso concreto

50. Como se esbozó previamente, el representante a la Cámara Juan Carlos Lozada Vargas solicitó que se le ordene al Gobierno nacional el acatamiento del artículo 6 de la Ley 2047 de 2020, con el fin de que expida la reglamentación sobre la prohibición de la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, cuyos ingredientes y combinaciones sean objeto de prueba en animales.

51. El precepto que se pide obedecer es del siguiente tenor:

ARTÍCULO 6o. REGLAMENTACIÓN. El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley dentro de un plazo no mayor a un año, contado a partir de su promulgación.

52. Ahora bien, la Sala comparte el criterio expuesto por la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, consistente en que la norma objeto de esta acción sí contiene un mandato imperativo e inobjetable. Nótese que la norma contiene un verbo rector en virtud del cual, en reiteradas oportunidades, esta Sección como órgano de cierre en materia de acciones de cumplimiento, ha accedido a las pretensiones en el sentido de ordenar la expedición de la respectiva reglamentación¹⁶.

53. Lo anterior, sumado a que la propia accionada reconoce que tiene el deber de reglamentar, pero debido a que no ha recibido un proyecto de decreto por parte de los ministerios, no es posible endilgarle responsabilidad alguna sobre el incumplimiento del mandato.

54. Se reitera que la aludida reglamentación está en cabeza del Gobierno nacional, quien está conformado por el Presidente de la República, los ministros de despacho y los directores de departamentos administrativos, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política.

¹⁶ Ver, entre otras, sentencia del 16 de marzo de 2023, expediente con radicado número 18001-23-33-000-2022-00157-01. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil y sentencia del 10 de abril de 2025, expediente con radicado número 25000-23-41-000-2024-01993-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

55. Sobre este punto, la Sala no desconoce que los ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones han elaborado campañas nacionales para difundir la prohibición de experimentación de productos cosméticos en animales. Sin embargo, se advierte que las acciones informativas para difundir la prohibición de experimentación de productos cosméticos en animales no remplazan el deber de cumplir con el mandato: expedir la reglamentación correspondiente.

56. Por otra parte, se comparte el análisis hecho por *a quo* en el que advierte que, a pesar de que el artículo 6 de la Ley 2047 de 2020 contiene el deber de reglamentación a cargo del Gobierno nacional, dentro de un plazo no mayor a un año a partir de su promulgación, no ha sido expedido ningún acto administrativo que desarrolle lo dispuesto por el legislador.

57. A su vez, se resalta que, dado que la norma no señala el ministerio a cargo de la reglamentación de la ley, resulta imperativo confirmar la orden dada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al presidente de la República, así como a los demás ministerios, pues debido a que todas las carteras ministeriales vinculadas manifiestan en su impugnación que el deber de reglamentación no es de su competencia, se reitera que, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política, dichas carteras conforman el Gobierno nacional.

58. Al respecto, la Sala no desconoce que el ejercicio de la potestad reglamentaria puede estar sometido a estrategias administrativas, en procura de garantizar los principios de racionalidad, celeridad, eficacia y economía previstos en el artículo 209 de la Constitución. Y, en esa medida, tampoco pasa por alto lo indicado por el presidente de la República: son los ministerios quienes están llamados, en primer lugar, a preparar y presentar el proyecto de reglamentación correspondiente, en atención al dominio técnico de las materias de su cartera y porque, conforme al artículo 208 Constitucional, ellos son los jefes de la administración de su respectiva dependencia.

59. Sin embargo, en este caso, se hace necesario mantener la orden al presidente y a los demás ministerios señalados por el *a quo*. Ello, debido a la amplitud de la materia que se debe reglamentar —que involucra a varias carteras, en tanto se trata de reglamentar toda una ley¹⁷— y al hecho de que el presidente de la República y las otras entidades del Gobierno nacional no precisan la autoridad a cargo de preparar el proyecto reglamentario.

60. Por otra parte, la Sala no advierte que el DAPRE, para este caso, deba ejercer la potestad reglamentaria que se reclama mediante esta vía, sino que su deber es colaborar y asistir al presidente de la República. Por lo tanto, se declarará su falta de legitimación en la causa por pasiva, y, en consecuencia, se negarán las pretensiones frente a esta entidad.

¹⁷ En la que varios de sus contenidos se refieren a competencia de varias carteras, a saber: sanciones a cargo del INVIMA, medidas para la promulgación y cuidado de los animales a cargo de los ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Tecnología de la Información y las Comunicaciones; así como lo relacionado con las competencias del Ministerio de Salud y Protección Social dispuestas en la Ley 84 de 1989, así como las que se encuentran en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respecto de la protección y cuidado animal.



61. Por último, la Sala estima pertinente modificar el término otorgado por el *a quo* para el cumplimiento de la orden a 6 meses, pues es lo que jurisprudencialmente se ha considerado como razonable para cumplir este tipo de deberes.

62. Por lo anterior, le corresponde a esta Sección modificar la sentencia del 30 de abril de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C.

2.8. Conclusión

63. Esta Sala modificará la sentencia del 30 de abril de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. En ese sentido, le ordenará al Gobierno Nacional, conformado por el presidente de la República, los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Salud y Protección Social, Ciencia Tecnología e Innovación, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para que, en el término de 6 meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, expidan la reglamentación a la que alude el artículo 6 de la Ley 2047 de 2020, por la cual se prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. FALLA

PRIMERO: REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del 30 de abril de 2025, dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. En su lugar, se dispone lo siguiente:

1. **DECLARAR** la falta de legitimación en la causa por pasiva del DAPRE, y, en consecuencia, **NEGAR** las pretensiones frente a esta entidad, por los motivos aquí expuestos.
2. **ORDENAR** al Gobierno nacional, conformado por el presidente de la República y los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Salud y Protección Social, Ciencia Tecnología e Innovación, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para que, en el término de 6 meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, expidan la reglamentación a la que alude el artículo 6 de la Ley 2047 de 2020, «por la cual se prohíbe en Colombia la experimentación, importación, fabricación y comercialización de productos cosméticos, sus ingredientes o combinaciones de ellos que sean objeto de pruebas con animales y se dictan otras disposiciones».



Demandante: Juan Carlos Lozada Vargas
Demandado: Presidencia de la República
Radicado: 25000-23-41-000-2024-01470-01

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO. En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en

<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>