



Demandante: Carlos Mario Salgado Morales  
Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social  
Radicación n.º 25000-23-41-000-2022-00942-01

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

**Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de octubre de dos mil veintidós (2022)

**Referencia:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2022-00942-01  
**Demandante:** CARLOS MARIO SALGADO MORALES  
**Demandado:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

**Temas:** Revoca para ordenar cumplimiento. Potestad reglamentaria.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

Conoce la Sala de la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del 13 de septiembre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Demanda**

1. El señor Carlos Mario Salgado Morales ejerció la acción de la referencia para que se ordene al Ministerio de Salud y Protección Social acatar lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 5<sup>1</sup> de la Ley 2120 de 2021<sup>2</sup> y, en consecuencia, reglamente los parámetros técnicos para el etiquetado de los empaques de productos con excesivo contenido de nutrientes críticos.

**1.1. Hechos**

2. La parte actora señaló que el 2 de agosto de 2022 requirió, entre otras autoridades no accionadas, al Ministerio de Salud y Protección Social el cumplimiento del deber contenido en el inciso segundo del artículo 5 de la Ley 2120 de 2021.

<sup>1</sup> **“ARTÍCULO 5o. ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA (...)** El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará los parámetros técnicos de este etiquetado definiendo, la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, valores máximos, colores, tamaño y ubicación en los empaques de los productos que deban contenerlo, basándose en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de intereses. Para tal fin, podrá tener en cuenta la evidencia científica suministrada por la Organización Mundial de la Salud (OMS)”.

<sup>2</sup> “Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones”.



Demandante: Carlos Mario Salgado Morales  
Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social  
Radicación n.º 25000-23-41-000-2022-00942-01

3. Mediante comunicación del 11 de agosto de 2022, el referido ministerio le informó que con apoyo en estudio adelantado con la Universidad de Antioquia elaboró proyecto normativo para obedecer lo dispuesto en el precepto señalado como incumplido.

4. El actor destacó que, pese a lo anterior, actualmente esa cartera ministerial no ha reglamentado los parámetros técnicos de etiquetado de los productos descritos en el inciso segundo indicado y, por tanto, no ha dado cumplimiento al mandato que reclama se ordene obedecer.

## 2. Actuaciones procesales

5. Por auto de 25 de agosto de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, admitió la demanda y ordenó notificar al ministro de Salud y Protección Social.

## 3. Contestación

### 3.1. Del Ministerio de Salud y Protección Social.

6. Su apoderado solicitó no acceder a las súplicas de la parte actora. Afirmó que su representada, amparada en la Ley 1355 de 2009<sup>3</sup>, expidió la Resolución 810 de 2021<sup>4</sup> a través de la cual fijó, entre otros, parámetros técnicos para determinar la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, valores máximos, colores, tamaño y ubicación de los productos que deban tener el etiquetado frontal del sello de advertencia, tendientes a advertir al consumidor de los contenidos excesivos de los nutrientes críticos. Por tanto, resaltó que no desatendió el inciso segundo del artículo 5 de la Ley 2120 de 2021.

7. Expuso el procedimiento de expedición de la Resolución 810 de 2021 y precisó que, si bien, fue emitida con anterioridad a la promulgación de la Ley 2120 de 2021, se encuentra motivada y sustentada en la mejor evidencia técnica obtenida en su momento. Por ello sostuvo que no es posible afirmar que en Colombia no existe un reglamento técnico que cumpla con los parámetros establecidos en la norma frente a la cual se solicita su cumplimiento y que, a partir de su promulgación, dicha cartera procedió con las acciones pertinentes a fin de establecer si se debían efectuar adiciones y/o modificaciones a dicho acto administrativo.

8. De igual manera informó que, para obedecer el mandato contenido en el artículo 5 de la ley 2120 de 2021, la entidad adelantó las siguientes acciones:

<sup>3</sup> “Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención”.

<sup>4</sup> “Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención”.



«(...)• Suscripción del contrato con la Universidad de Antioquia para revisar la evidencia de: forma, figura, tamaño, color, ubicación, texto y proporción a través de un estudio de revisión sistemática de la literatura, el cual, concluyó que la mayor evidencia científica libre de conflicto de interés, en cuanto a la forma es octagonal, con el texto de la palabra “Exceso”, color: negro, ubicación tercio superior y proporciones de acuerdo al área de la cara principal de exhibición, en ese sentido, este estudio recomienda modificar el artículo 32 de la Resolución 810 de 2021.

(...)

• Elaboración del documento técnico de la búsqueda sistemática de la literatura, para valores máximo o modelo de perfil de nutrientes para etiquetado frontal de advertencia, encontrando que el Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud, cumple con los requisitos de la Ley 2120 de 2021, en lo que se refiere al nivel de procesamiento y a la evidencia encontrada en la literatura, en tal sentido, este estudio sugiere modificar la tabla 17 del artículo 32 de la Resolución 810 de 2021, así como adicionar al artículo 3, las definiciones de: ingrediente culinario, alimento sin procesar, producto alimenticio procesado, alimento mínimamente procesado y producto alimenticio ultraprocesado.

(...)

• Construcción del Análisis de Impacto Normativo **Expost** de etiquetado frontal de advertencia, en el cual se analizaron los resultados de los dos estudios anteriores y se recomienda revisar y modificar los artículos 2, 3 y 32; y los numerales 16.1.3, 16.1.4, 25.4 y 25.5 (sobre las restricciones a las declaraciones de propiedades nutricionales y/o de salud) de la Resolución 810 de 2021. Este documento surtió consulta pública del 30 de julio (5:00 p.m.) al 1 de agosto de 2022 (8:00 a.m.) y no se recibieron comentarios.

• Como resultado de lo anterior, se procedió a formular el proyecto normativo que modifica la Resolución 810 de 2021, quedando con los siguientes ajustes:

1. Forma: octagonal
2. Color: negro, borde blanco
3. Texto: EXCESO en
4. Sin símbolos
5. Adopción del modelo de perfil de nutrientes de la OPS
6. Restricción de las declaraciones de propiedades nutricionales y/o de salud, cuando tengan sello de advertencia. (...)

9. Reitero que la Ley 2120 de 2021 se promulgó con posterioridad a la Resolución 810 de 2021 pero que es lo cierto que reglamentó, entre otros aspectos, lo relacionado con el etiquetado frontal de advertencia, en todo caso, precisó que desde la vigencia de la referida ley, el ministerio adelantó acciones pertinentes y determinó, con apoyo en nueva evidencia científica, que era necesario efectuar modificaciones y adiciones a la regulación existente, trámite que “espera” finalizar en diciembre de 2022.

#### 4. Sentencia impugnada

10. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante sentencia del 13 de septiembre de 2022, resolvió negar las pretensiones del demandante.

11. Indicó que el ministerio accionado expidió la Resolución 810 de 16 de junio 2021, la cual reglamentó el etiquetado frontal de advertencia para alimentos



Demandante: Carlos Mario Salgado Morales  
Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social  
Radicación n.º 25000-23-41-000-2022-00942-01

envasados para consumo humano y que, a pesar de que fue expedida con anterioridad a la Ley 2120 del 30 de junio de 2021 -norma que se pide cumplir -, se demostró que la entidad adelanta trámites para adecuar su contenido a las nuevas órdenes impartidas por el legislador.

12. Afirmó que la norma omite fijar límite temporal para la expedición del reglamento técnico, por lo que no puede afirmarse que el Ministerio de Salud y Protección Social haya desatendido el mandato del inciso segundo del artículo 5 de la Ley 2021 de 2021.

13. De esta forma, concluyó que la entidad no ha sido renuente a cumplir lo establecido en el precepto señalado como desacatado, que adelanta gestiones para expedir un proyecto de resolución que incluya las modificaciones pertinentes, con base en la nueva evidencia científica obtenida; por tanto, denegó las pretensiones de la demanda.

## 5. Impugnación

14. La parte actora solicitó revocar el fallo del 13 de septiembre de 2022 y, en consecuencia, que se ordene a la entidad accionada dar cumplimiento al inciso segundo del artículo 5 de la Ley 2021 de 2021.

15. Indicó que la Resolución 810 del 16 de junio 2021, expedida antes de la Ley 2021 de 2021, contrario a lo concluido por el Tribunal, no responde a las obligaciones que impone la nueva normativa, resulta deficiente y deja un vacío respecto de la reglamentación para el etiquetado frontal de advertencia que se debe adaptar a la información científica encontrada.

16. Señaló que no está de acuerdo con el fallo cuando argumenta que la norma «*no establece un límite temporal para la expedición del nuevo reglamento técnico*», toda vez que el párrafo 4 del artículo desacatado ordena que el Ministerio de Salud y Protección Social, regule lo dispuesto en dicho precepto en un plazo máximo de un año contado a partir de la promulgación de la ley, esto es, desde el 30 de julio de 2021.

17. Aunado a lo anterior, sostuvo que la cartera ministerial no ha obedecido el mandato de reglamentación que se exige porque no ha expedido la regulación técnica. Precisó que «*[n]o puede alegarse el cumplimiento de una obligación contraída hoy, con un acto que se ejecutó ayer, por cuanto al momento de su ejecución no existía la obligación. Por lo tanto, la resolución 810 de 2021, bajo ninguna óptica cumple con la obligación dispuesta en el artículo 5 de la ley 2120 de 2021, ni siquiera parcialmente, pues cuando esta fue expedida no entraba en vigor la ley*».

18. Advirtió que con su omisión la accionada impide la labor de prevención de enfermedades crónicas no transmisibles como la diabetes. En consecuencia, insistió que se debe acceder a sus pretensiones.



Demandante: Carlos Mario Salgado Morales  
Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social  
Radicación n.º 25000-23-41-000-2022-00942-01

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

19. Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada contra la sentencia del 13 de septiembre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125<sup>5</sup>, 150<sup>6</sup> y 243<sup>7</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA- Ley 1437 de 2011<sup>8</sup>, así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 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. Generalidades sobre la acción de cumplimiento

20. 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.

21. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997<sup>9</sup>, que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad «la renuencia» (artículo 8º), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desatendido, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

22. Para que la demanda proceda, se requiere:

- a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto;

<sup>5</sup> Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 20.

<sup>6</sup> Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 26.

<sup>7</sup> Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 62.

<sup>8</sup> “Artículo 150. 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 este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia. (...)”.

<sup>9</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.





Demandante: Carlos Mario Salgado Morales  
Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social  
Radicación n.º 25000-23-41-000-2022-00942-01

b) Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal;

c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela.

### 3. Del agotamiento de la renuencia como requisito de procedibilidad

23. 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<sup>10</sup> y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

24. 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»<sup>11</sup>.

25. Sobre este tema, esta Sección<sup>12</sup> 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*

<sup>10</sup> 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. Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo”.

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

<sup>12</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, Exp. 2011-00024-01. M.P: Susana Buitrago Valencia.



Demandante: Carlos Mario Salgado Morales  
Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social  
Radicación n.º 25000-23-41-000-2022-00942-01

*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 la 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 administrativos (...)*<sup>13</sup> (Negritas fuera de texto).

26. 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 (...)*».

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

28. En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando el requerimiento «...tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»<sup>14</sup>.

29. En el caso concreto, la parte actora aportó la solicitud de 2 de agosto de 2022 en la cual requirió al Ministerio de Salud y Protección Social que «en un término expedito dé cumplimiento al deber legal, ordenado en la Ley en cita. **(LEY 2120 DE 2021 ARTÍCULO**

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

<sup>14</sup> 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.



**05 INCISO SEGUNDO)».**

30. También obra en el expediente respuesta del accionado que data de 11 de agosto de 2022, que da cuenta de las gestiones que adelanta para la revisión y ajuste de la Resolución 810 de 2021. Por tanto, no hay duda de que previo a ejercer esta acción, la parte actora agotó en debida forma el requisito de renuencia.

**4. De la procedencia de la acción de cumplimiento**

31. Respecto del precepto que fue objeto de la demanda, esto es, el inciso segundo del artículo 5 de la Ley 2120 de 2021, encuentra la Sala que se satisface el primero de los requisitos de procedencia de la acción constitucional, toda vez que se busca la materialización de una norma vigente ya que no ha sido derogada, ni suspendida.

32. De igual forma advierte que su acatamiento no implica gasto, ni la protección de derechos fundamentales, lo que torna procedente la acción de cumplimiento.

**5. De la procedencia de la acción de cumplimiento respecto a la potestad reglamentaria del poder ejecutivo.**

33. La jurisprudencia actualmente vigente, en esta materia, ha determinado que este sí es el mecanismo idóneo para exigir al gobierno nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando el legislador le ha impuesto este deber, siempre y cuando se materialicen ciertas condiciones.

34. La acción procede para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria, en **todos los casos en los que el legislador haya impuesto al ejecutivo el deber de reglamentar determinada materia**, con independencia de si se impuso término o no al efecto<sup>15</sup> debido a que la ausencia de un lapso específico no puede entenderse como una circunstancia que impida su procedencia.

35. Conviene advertir, que el Congreso de la República, al desarrollar las funciones legislativas contempladas en el artículo 150 de la Constitución Política, puede imponer una serie de obligaciones a los diferentes órganos del poder público, con el objetivo de garantizar la eficacia plena de la ley, un ejemplo claro de ello se encuentra cuando el legislador delega al ejecutivo el deber de ejercer la potestad reglamentaria en determinadas materias.

36. Ahora bien, esta facultad se ha entendido como el ejercicio de la atribución contenida en el numeral 11 del artículo 189 Superior, a través de la cual el poder ejecutivo tiene la potestad de dictar las normas que estime necesarias a fin de

<sup>15</sup> Sección Quinta, sentencia del 26 de noviembre de 2015, expediente con radicado número 63001-23-33-000-2015-00227-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.





Demandante: Carlos Mario Salgado Morales  
Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social  
Radicación n.º 25000-23-41-000-2022-00942-01

garantizar la efectiva aplicación de las leyes, cuando de ellas se advierta la existencia de aspectos que deben precisarse o ahondarse mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes<sup>16</sup>.

37. En principio, el poder ejecutivo tiene plena autonomía para decidir cuándo ejerce la potestad reglamentaria reconocida en la Constitución. No obstante, y como se anotó, en muchos eventos el legislador, en aplicación del principio de colaboración armónica, es quien compele al gobierno nacional a ejercer dicha atribución.

38. Esto es así, porque algunas leyes están permeadas de tecnicismos que solo pueden ser desarrolladas a través de una normativa detallada y expedida por un experto que usualmente se encuentra en el gobierno nacional. Asimismo, es de anotar que algunas normas solo pueden alcanzar su efecto útil en la medida en que se expida la reglamentación exigida por la ley.

39. Por supuesto, la orden contenida en la ley relacionada con reglamentar determinada materia no significa que el poder ejecutivo quede despojado de la discrecionalidad con la que cuenta para regular, pues el mandato que aquella impone no delimita la potestad reglamentaria, ni asigna los parámetros de contenido en los cuales deba surtirse.

## 6. Del caso concreto.

40. La parte actora pretende que se ordene el cumplimiento del inciso segundo del artículo 5 de la Ley 2120 de 2021, que prevé:

### «LEY 2120 DE 2021

(Julio 30)

*“Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones...”*

(...)

#### **ARTÍCULO. 5º. ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA. (...)**

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

<sup>16</sup> Dicha definición se adoptó por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 16 de agosto de 2002, dictada en el expediente número AC-0165, y se reiteró en sentencia del 6 de septiembre de 2004, radicado 66001-23-31-000-2003-00619-01(ACU) CP. Reinaldo Chavarro Buriticá.



41. Del precepto transcrito se advierte la existencia de un mandato imperativo e inobjetable, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social consistente en el mandato de **reglamentar** los parámetros técnicos del etiquetado frontal donde se incorpore un sello de advertencia que tienen que tener todos los productos comestibles o bebibles clasificados de acuerdo a nivel de procesamiento con cantidad excesiva de nutrientes críticos establecidos por esta cartera ministerial, para lo cual debe basarse en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de intereses y podrá tener en cuenta la suministrada por la OMS.

42. Según el dicho del ministerio accionado, que acoge y complementa el fallo del Tribunal, el deber de reglamentar se advierte cumplido por: (i) la expedición de la Resolución 810 del 16 de julio de 2021<sup>17</sup>; (ii) las gestiones orientadas a revisar y modificar dicha resolución en consideración de las nuevas orientaciones contenidas en la ley 2120 de 2021 y; (iii) porque la norma no establece un límite temporal para la expedición del nuevo reglamento técnico.

43. Ahora bien, la parte actora afirma en su impugnación que el precepto incumplido sí establece el término de un año para ejercer el mandato -parágrafo 4º del artículo 5-, que la Resolución 810 de 2021 se expidió con anterioridad a la Ley 2120 de 2021 y que se evidenció que no ha sido expedido el reglamento técnico que dé cuenta de lo ordenado en la norma señalada como desacatada.

44. Para la Sala es claro que las partes no ponen en duda el deber que tiene a cargo la entidad accionada consistente en reglamentar los parámetros técnicos del etiquetado frontal conforme lo ordena el inciso que se acusa desobedecido y que la controversia orbita en torno a cómo y cuándo se cumple dicho deber.

45. Esta Sección debe precisar que, conforme lo señaló en su impugnación la parte actora y contrario a lo afirmado en el fallo del Tribunal, el mandato por disposición expresa del parágrafo 4<sup>18</sup> del artículo 5 de la Ley 2120 de 2021, debe acatarse en un plazo máximo de un año contado a partir de la promulgación de la ley, esto es desde el 30 de julio de 2021, fecha en la que se expidió, publicó y entró en vigor dicha legislación.

46. Lo anterior indica que el deber de la entidad demandada se encuentra vigente desde el 30 de julio de 2021 y el plazo máximo establecido por el legislador para acatarlo expiró el 30 de julio 2022, por lo que a partir del vencimiento de dicho término podía acusarse su incumplimiento como, en efecto, lo hizo la parte actora.

<sup>17</sup> "Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención".

<sup>18</sup> "**PARÁGRAFO 4.** El Ministerio de Salud y Protección Social, **en un plazo máximo de un año** contado a partir de la promulgación de la presente ley, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo". Negrilla fuera de texto.



Demandante: Carlos Mario Salgado Morales  
Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social  
Radicación n.º 25000-23-41-000-2022-00942-01

47. Ahora, pese a que la entidad alega que dictó la Resolución 810 de 2021 y, por tanto, actualmente existe un reglamento técnico en la materia, lo cierto es que dicha regulación es anterior a la expedición de la Ley 2120 de 2021 y no supone la reglamentación de la misma. Sobre este particular se precisa que la Sala en casos similares<sup>19</sup> ha determinado que la obligación no se puede entender cumplida con una normativa emitida con antelación a la vigencia de la ley que la impone. Así las cosas, no se puede sostener que con la referida resolución se cumple con el mandato contenido en el inciso segundo del artículo 5.

48. Prueba de ello deriva del dicho del propio accionado según el cual, después de adelantar los estudios y análisis pertinentes, **advirtió la necesidad de modificar la regulación existente para acompañarla con las exigencias impuestas en la nueva normativa**, para lo cual encaminó sus acciones a elaborar documentos técnicos y el proyecto de regulación para modificar la resolución mencionada, lo que permite afirmar que es evidente que deviene insuficiente para dar por cumplido el mandato reglamentario requerido.

49. Ahora bien, no se desconoce que el ministerio aportó pruebas<sup>20</sup> que buscan dar cuenta de los avances relacionados con gestiones, acciones e insumos para modificar y adicionar el actual reglamento técnico, sin embargo, es lo cierto que las mismas permiten concluir que el mandato que se reclama no se ha cumplido y no puede justificarse que vencido el término establecido por el legislador, a la fecha no se haya materializado el ejercicio de la facultad reglamentaria ordenado.

50. Así las cosas, para la Sala es claro que el deber contenido en el inciso 2º del artículo 5º de la Ley 2120 de 2021, se encuentra desatendido. No obstante, también considera que la cartera ministerial accionada informó que, previo agotamiento de los trámites previstos<sup>21</sup>, tiene la expectativa de expedir prontamente la reglamentación

<sup>19</sup> Consultar entre otros: Sección Quinta, sentencia del 26 de mayo de 2022, expediente con radicado número 15001-23-33-000-2022-00131-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.

<sup>20</sup> Obran en el expediente, anexos al escrito de contestación de la demanda presentado por el Ministerio de Salud y Protección Social, los siguientes documentos: “1. copia Cuestionario previo Resolución 810 de 2021– Anexo técnico No. 1. 2. Memoria justificativa Resolución 810 de 2021– Anexo técnico No. 2. 3. Análisis de Impacto Normativo fundamento de la Resolución 810 de 2021. 4. Estudio completo elaborado por la Universidad de Antioquia “Documento técnico de los resultados de la revisión sistemática de la literatura libre de conflicto de interés sobre la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, colores, tamaño, ubicación en los empaques de los productos que deban contenerlo, entre otros, para etiquetado frontal”. 29 de julio de 2022. 5. Documento técnico elaborado por el Ministerio de Salud y Protección Social “Modelo de perfil de nutrientes para etiquetado frontal de advertencia Búsqueda sistemática de la literatura” 2022. 6. Proyecto de Resolución “Por la cual se modifican los artículos 2, 3, 16, 25, 32 y 37 de la Resolución 810 de 2021 y se dictan otras disposiciones”

<sup>21</sup> Sobre el particular refiere que «(...) el proyecto debe continuar con todos los trámites establecidos en el Decreto 1595 de 2015 y su modificatorio 1468 de 2020 incorporados en el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, incluida la consulta pública Internacional (...)»



Demandante: Carlos Mario Salgado Morales  
Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social  
Radicación n.º 25000-23-41-000-2022-00942-01

pertinente<sup>22</sup>, por tanto, se dispondrá que el cumplimiento del mandato desacatado debe surtirse en un término no mayor a 2 meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

51. En conclusión, la Sala revocará la sentencia del 13 de septiembre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que negó las pretensiones de la demanda para, en su lugar, ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social que, en cumplimiento del mandato contenido en el inciso segundo del artículo 5 de la Ley 2120 de 2021 y en un término máximo de 2 meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, reglamente los parámetros técnicos del etiquetado frontal conforme lo dispone dicha norma, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente decisión.

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,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia del 13 de septiembre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, para, en su lugar, ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social que, en cumplimiento del mandato contenido en el inciso segundo del artículo 5 de la Ley 2120 de 2021 y en un término máximo de 2 meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, reglamente los parámetros técnicos del etiquetado frontal conforme lo dispone esta norma y por las razones expuestas en este fallo.

**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.**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

<sup>22</sup> Según refirió en la contestación de la demanda "(...) *se espera su finalización en diciembre de 2022* (...)"



---

Demandante: Carlos Mario Salgado Morales  
Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social  
Radicación n.º 25000-23-41-000-2022-00942-01

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”