



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

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

**Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2023-00012-01  
**Demandante:** JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASOQUE  
**Demandado:** NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

**Temas:** Confirma decisión de primera instancia que ordenó al Gobierno Nacional la reglamentación prevista en el artículo 31 de la Ley 2169 de 2021 – modifica plazo para reglamentar.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide la Sala las impugnaciones interpuestas por la apoderada del presidente de la República y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible contra la sentencia de 24 de abril de 2023, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, accedió a las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La solicitud**

El señor Julián David Rodríguez Sastoque, en ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, presentó demanda contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la cual formuló las siguientes pretensiones:

Primera: Que se declare el incumplimiento por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la obligación establecida en el artículo 31 de la Ley 2169 de 2021 referente a la reglamentación del Registro Nacional de Zonas Deforestadas.

Segunda: Que se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a reglamentar en un plazo razonable el Registro Nacional de Zonas Deforestadas, dando cumplimiento al artículo 31 de la Ley 2169 de 2021<sup>1</sup>.

**2. Hechos**

En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

<sup>1</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

El Congreso de la República aprobó la Ley 2169 de 2021<sup>2</sup>, promulgada por el presidente de la República el 22 de diciembre de 2021 y publicada en el Diario Oficial 51.896 de la misma fecha.

Indicó que el 15 de noviembre de 2022, le solicitó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que reglamentara el “Registro Nacional de Zonas Deforestadas”, conforme con lo previsto en el artículo 31 de la Ley 2169 de 2021.

El 23 de noviembre de 2022, el ente ministerial respondió que “en la actualidad se están adelantando las mesas de trabajo y gestiones necesarias por parte de las entidades relacionadas con esta obligación, con el objeto de dar cumplimiento a la reglamentación ... [u]na vez finalizado el proceso mencionado se proferirá el correspondiente acto administrativo, el cual será debidamente publicado para conocimiento general”<sup>3</sup>.

### **3. Razones del posible incumplimiento**

El accionante consideró que la parte demandada, no ha reglamentado el artículo 31 de la Ley 2169 de 2021 a pesar de que ha transcurrido más de un año desde la expedición de la misma, y que la norma estableció un plazo máximo de seis meses para el desarrollo de la potestad reglamentaria.

### **4. Trámite de la solicitud en primera instancia**

Mediante auto del 30 de enero de 2023<sup>4</sup>, el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B admitió la demanda y ordenó la notificación del ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

A través de proveído del 13 de febrero de 2023, el Tribunal tuvo como pruebas los documentos allegados con la demanda y la contestación de la misma.

A través de sentencia del 1.º de marzo de 2023, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B resolvió (i) declarar el incumplimiento del inciso 3.º del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021 por parte del Gobierno nacional, conformado por el presidente de la República y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y, (ii) les ordenó reglamentar el Registro Nacional de zonas deforestadas, dentro de un término de un mes, contado a partir de la ejecutoria de la providencia.

<sup>2</sup> “Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones”.

<sup>3</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.

<sup>4</sup> En el auto admisorio se indicó que mediante proveído del 16 de enero de 2023, se inadmitió la demanda, para que el actor allegara la constancia del envío de la copia de la demanda y sus anexos a la entidad accionada, conforme con el inciso 4.º artículo 6.º de la Ley 2213 de 2022. La parte actora subsanó a través de escrito del 19 de enero de 2023.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

En auto del 24 de marzo de 2023, se declaró la nulidad<sup>5</sup> del fallo del 1.º de marzo de 2023 y se ordenó vincular al presidente de la República y al director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE).

La decisión se adoptó al advertir que en efecto el fallo del 1.º de marzo de 2023, que ordenó al Gobierno nacional, conformado por el presidente de la República y el ministro de Ambiente y Desarrollo, reglamentar el Registro Nacional de Zonas Deforestadas, sin que se ordenara la vinculación del primer mandatario, ni del director del DAPRE, daba lugar declarar la nulidad de la referida sentencia de primera instancia.

Adicionalmente, consideró que como el artículo 115 de la Constitución Política establece que el Gobierno nacional está integrado por el presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos; era necesario vincular al proceso de la referencia, al primer mandatario y al director del DAPRE, para poder ordenar el cumplimiento de la norma invocada.

## 5. Contestación de la demanda

### 5.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La apoderada manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda y solicitó que se negaran al considerar que el ente ministerial no ha incurrido en inacción, desinterés u omisión en gestionar la reglamentación del artículo de la disposición invocada. En caso de no acceder, pidió que se le otorgara un plazo suficiente para la expedición de la reglamentación referida, en razón de la complejidad de los trámites.

Adujo que si bien el artículo 31 de la Ley 2169 de 2021, estableció que el Gobierno nacional contaría con seis meses para reglamentar el “Registro Nacional de Zonas Deforestadas”, contados desde la entrada en vigencia de aquella, lo cierto es “que la facultad reglamentaria no se pierde y/o cesa por el vencimiento del término establecido por el legislador, ello conforme con diversos pronunciamientos emitidos por las altas cortes<sup>6</sup>”.

Resaltó que la potestad reglamentaria puede ser desarrollada por el presidente de la República en cualquier momento, pues la Constitución no fija plazo perentorio para su ejercicio “[d]e esta manera, no se contempla un plazo finito para el desarrollo de la reglamentación, y dado que es un mandato de una Ley,

<sup>5</sup> La apoderada del presidente de la República solicitó la nulidad del fallo proferido el 1.º de marzo de 2023, con fundamento en la causal del numeral 8.º del artículo 133 del C.G.P., aplicable al asunto por remisión expresa del artículo 30 de la Ley 393 de 1997, en razón a que el primer mandatario no fue demandado, ni vinculado al proceso de la referencia, sin embargo “*fue incluido expresamente como responsable del incumplimiento del inciso tercero del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021 y, frente a este se dirigió la orden de reglamentar el Registro Nacional de Zonas Deforestadas dentro del término de un (1) mes contado a partir de la fecha de ejecutoria de la providencia proferida el 1.º de marzo de 2023, razones por las cuales se estructuraba la causal de nulidad contemplada en el inciso 8.º del artículo 133 del CGP*”.

<sup>6</sup> Se citaron las sentencias de la Corte Constitucional: C-302 de 1999; C-1005 de 2018; y C-345 de 2019;



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

el Gobierno Nacional está en la obligación de cumplirla aún si se venciese el plazo reglamentario que defina la Ley, lo que en el caso que nos compete, se ha trabajado a través de una gestión constante”.

Precisó que ha trabajado activamente, pero el tema es complejo “debido igualmente a procesos intrincados como lo son cambios de Gobierno y Administraciones que generan retrasos en su desarrollo, como también al requerimiento de medidas o condiciones previas técnicas, presupuestales y administrativas para poder generar los desarrollos normativos”.

Señaló que un actor importante en este proceso de reglamentación es el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el cual ha adelantado acciones encaminadas a generar mesas de trabajo con entidades interesadas en el desarrollo y otras que están relacionadas con la operación del Registro Nacional de Áreas Deforestadas (RNAD).

Sostuvo que el proceso cuenta con una serie de pasos necesarios para adelantar la respectiva reglamentación en debida forma, por lo que insistió en que la desatención del plazo previsto en el artículo 31 de la Ley 2169 de 2021 no ha derivado de la inacción, inactividad o incumplimiento de las funciones propias de la administración pública.

Explicó que, una vez elaborado el diseño conceptual, se desarrolla la propuesta de decreto, que debe surtir el trámite de expedición, que es revisado con la Oficina Asesora Jurídica, es decir, se requiere adelantar las etapas previstas en el “Procedimiento de Instrumentación Normativa”; agregó que los requerimientos técnicos y jurídicos, tienen un componente presupuestal de especial relevancia, conforme lo indicó el IDEAM en oficio del 6 de enero de 2023, al indicar:

“Con respecto a las demás fases, hemos identificado que el programa pueda apoyar:

- En toda la fase de reglamentación: Suministrado la contratación de un abogado y un profesional técnico.
- En la fase de implementación: Apoyando el fortalecimiento de las capacidades del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono – SMByC, en cuanto al procesamiento digital de imágenes de satélite (estaciones alto desempeño, centros de datos, procesamiento en la nube) como soporte al monitoreo de las áreas deforestadas a escala detallada, en áreas de especial importancia ecológica y baldíos de la nación; así como la disponibilidad de plataformas de publicación web del SMByC, en entornos, en la nube. Para lograr esto se debe contar con un presupuesto estimado de \$850.000.000 anuales para garantizar la disponibilidad de las capacidades de procesamiento en la nube con cargo a una consultoría con proveedores comerciales de este tipo de información (AWS, Azure, Oracle) y/o para la adquisición de estaciones de trabajo de alto desempeño”<sup>7</sup>.

Resaltó que el actual Gobierno, con la articulación y el trabajo de diferentes entidades, está fuertemente comprometido con la reglamentación de las materias que se determinen “para ello, debe realizar en debida forma el proceso respectivo, que compromete diversos elementos en los ámbitos jurídico, técnico y presupuestal, que conllevan la inversión de tiempo que puede extenderse por

<sup>7</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

motivaciones totalmente ajenas a un incumplimiento flagrante o a la pretendida inacción que mal se quiere endilgar a esta cartera ministerial”.

## **5.2. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y Presidente de la República**

La apoderada judicial se opuso a la prosperidad de las pretensiones en relación con el DAPRE, toda vez que no es la autoridad competente para atender los requerimientos del actor, “comoquiera que esta entidad no tiene la competencia que se requiere para, si fuera procedente, cumplir con cualquier orden dirigida a satisfacer las pretensiones de la demanda, pues escapan al ámbito de sus funciones”.

Aseveró que ni el director del DAPRE ni el presidente de la República, son responsables de expedir la norma cuyo cumplimiento se reclama, en razón a que no les corresponde presentar las “iniciativas” o proyectos para expedir decretos que están a cargo de autoridades de otros sectores de la administración pública, como en este asunto.

Aclaró que el primer mandatario no representa legal ni judicialmente a la Presidencia de la República, entidad que tiene su propio director.

Adujo que el artículo 115 de la Constitución Política, prevé que el presidente de la República es el jefe del Estado, del Gobierno y la suprema autoridad administrativa, y en cada negocio particular, “el Gobierno se constituye con el presidente de la República y el Ministro o el Director de Departamento correspondiente, de manera que los actos del Primer Mandatario tienen valor y fuerza cuando sean suscritos y comunicados por el ‘Gobierno’; hecho por el cual se hace responsable el Ministro del ramo respectivo o el Director del Departamento Administrativo correspondiente”.

Sostuvo que, por su parte, el artículo 159 del CPACA, señala que quien tiene la capacidad y la representación de las entidades públicas y, particularmente, en lo que se refiere a la representación judicial de los ministerios y departamentos administrativos, está en cabeza de sus ministros o directores.

Precisó que, según las normas citadas, es perfectamente válido afirmar que, en cuanto a los actos que expida el Gobierno nacional, su representación judicial está a cargo del ministro o del director correspondiente, no del presidente de la República, en consecuencia, el primer mandatario no es sujeto procesal salvo en las excepciones claramente dispuestas en los artículos 115 de la Constitución Política y 159 del CPACA.

Resaltó que, en relación con la Presidencia de la República, esta debe ser desvinculada del proceso, toda vez que no se encuentra legitimada en la causa para actuar como parte demandada, pues no es la autoridad competente para reglamentar la norma que se reclama incumplida.

Al respecto, manifestó que el DAPRE es un departamento administrativo que forma parte del sector central de la administración pública del orden nacional,





Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

cuyo objeto es asistir al primer mandatario en su calidad “de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin. Así mismo, ...tendrá como denominación abreviada la de Presidencia de la República’, la cual será válida para todos los efectos legales”.

Con fundamento en lo anterior, solicitó que se desvincule del proceso al DAPRE y al presidente de la República.

## 6. Sentencia de primera instancia<sup>8</sup>

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A mediante sentencia del 24 de abril de 2023 declaró: (i) la falta de legitimación en la causa por pasiva del director del DAPRE; (ii) no prospera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del presidente de la República; (iii) el incumplimiento del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021, por parte del Gobierno nacional, integrado por el presidente de la República el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y, (iv) ordenó al Gobierno nacional reglamentar el Registro Nacional de Zonas Deforestadas, en un término de un mes contado a partir de la ejecutoria de la providencia. Al respecto, señaló:

...la Sala encuentra que le asiste la razón a la apoderada judicial cuando afirma que el director del DAPRE no se encuentra legitimado en la causa por pasiva en el presente asunto, toda vez que no tiene un interés jurídico para controvertir las pretensiones de cumplimiento elevadas por el actor (...) en el asunto el director del DAPRE no conforma Gobierno Nacional junto con el Presidente de la República, pues según el artículo 19 del Decreto 2647 de 2022, que contempla las funciones a su cargo, carecía de competencia para presentar iniciativas o proyectos dirigidos a regular el Registro Nacional de Zonas Deforestadas (...) la Sala procederá a declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del director del DAPRE invocada y, en consecuencia, se ordenará la desvinculación en el presente asunto.

En cuanto a la desvinculación del presidente de la República, consideró que la excepción no estaba llamada a prosperar, toda vez que, contrario a lo que afirma su apoderada judicial, sí tiene un interés jurídico en el proceso, así como también una relación directa con los hechos que dieron lugar al presente medio de control, pues es la autoridad que, en primer lugar, tiene la atribución para ejercer la potestad reglamentaria respecto del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

Señaló que el artículo 31 de la Ley 2169 de 2021, establece un mandato imperativo, inobjetable y perentorio frente al Gobierno nacional, conformado por el presidente de la República y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

<sup>8</sup> El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, profirió inicialmente sentencia el 1.º de marzo de 2023, en la que se (i) declaró el incumplimiento por parte del Gobierno Nacional, Nacional, conformado en el asunto por el presidente la República y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del inciso tercero del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021, en el sentido de no reglamentar el Registro Nacional de Zonas Deforestadas, dentro del término de seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de dicha Ley, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. (ii) ordenó al Gobierno Nacional, conformado en el asunto por el presidente de la República y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentar el Registro Nacional de Zonas Deforestadas, dentro de un término de un (1) mes contado a partir de la fecha de ejecutoria de esta providencia.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

de reglamentar el Registro Nacional de Zonas Deforestadas dentro de los seis meses siguientes a la fecha de su entrada en vigencia, es decir, 22 de diciembre de 2021; por tanto, la norma se encuentra incumplida.

Sostuvo que el mandato contenido en la disposición demandada resulta exigible, toda vez que el término previsto para expedir la reglamentación, está vencido, en esa medida se encuentra en mora de atender el deber de regular en los términos del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021. Al respecto señaló:

De los documentos referidos, se logra evidenciar que la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha desplegado algunas actuaciones con el fin de cumplir con la reglamentación cuyo cumplimiento reclama el actor en ejercicio del presente medio de control y, que la culminación de ese desarrollo normativo requiere de la colaboración interdisciplinaria de varias entidades u organizaciones, diversas reuniones y gestiones entre varios actores, así como también la contratación de profesionales con conocimientos técnicos y equipos especializados para el funcionamiento, implementación y mantenimiento del sistema de Registro Nacional de Zonas Deforestadas, lo que amerita en el asunto acceder a la ampliación del plazo contemplado en el referido artículo 21 numeral 5.º de la Ley 393 de 1997.

8) En el asunto se advierte que el accionado en su escrito solicita que se le otorgue “*un plazo suficiente*” para expedir la reglamentación cuyo cumplimiento se pide, sin embargo, no precisa el término que requiere para ello. Al respecto, la Sala resalta que en el caso se encuentra acreditado que no solo ya venció el plazo de seis (6) meses otorgado en la norma para que expidiera la reglamentación respectiva desde su vigencia el 22 de diciembre de 2021, sino que, además, a la fecha de la presente providencia ya ha transcurrido alrededor de un (1) año y cuatro (4) meses –es decir 16 meses– desde dicha fecha de vigencia, sin que se hubiera dado cumplimiento a lo ordenado en el inciso tercero del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021.

(...) Por tal razón, y atendiendo lo expuesto por la entidad accionada, así como el numeral 5 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, la Sala considera como razonable ampliar el plazo a un (1) mes para cumplir la disposición de la cual se demanda su cumplimiento<sup>9</sup>.

## 7. Las impugnaciones<sup>10</sup>

### 7.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La apoderada judicial solicitó que se revocara la decisión de primera instancia en lo que tiene que ver con esa cartera ministerial, dado que no ha incurrido en inacción, desinterés ni omisión en adelantar las gestiones para reglamentar los artículos de la norma relacionados en el presente medio de control.

Manifestó que en caso de no acceder a lo pedido, se modifique parcialmente la orden, y se le otorgue un plazo suficiente, para la expedición de la reglamentación referida, teniendo en cuenta la complejidad de los trámites y gestiones, por lo que estima razonable un término “entre cuatro (4) a cinco (5) meses, considerando el proceso que debe surtirse para la expedición de la norma, aunada a la necesidad de seguir de manera estricta los lineamientos de Presidencia de la República en relación con la técnica normativa, insertos en el Decreto 1081 del 26 de mayo de 2015 ...”.

<sup>9</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.

<sup>10</sup> La sentencia del 24 de abril de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, fue notificada por medios electrónicos el 27 de abril de 2023, y los escritos de impugnación presentados por los apoderados del ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del presidente de la República, fueron radicados por correo el 3 y el 5 de mayo de 2023, término que se encuentra oportuno.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

Reiteró que se ha trabajado activamente en la reglamentación de la ley, pero los procesos de reglamentación pueden tornarse complejos, debido igualmente a trámites intrincados como los cambios de Gobierno y Administraciones que generan retrasos en su desarrollo.

Agregó que el requerimiento de medidas o condiciones previas técnicas, presupuestales y administrativas para poder generar los desarrollos normativos, así como la articulación necesaria entre la institucionalidad, la participación de diversidad de actores, y las discusiones técnico-jurídicas que se deben llevar a cabo han dificultado la regulación del tema objeto de este medio de control.

Resaltó que desde que se contestó la demanda y hasta el momento en que se presentó la impugnación, se han desarrollado otra serie de gestiones encaminadas a reglamentar el Registro de Zonas Deforestadas, “siendo absolutamente relevante aquella que tiene que ver con la presentación de la iniciativa normativa, de parte de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, al Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental”.

Afirmó que el 13 de marzo de 2023, la Oficina Asesora Jurídica de ese ministerio recibió información por parte de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, que dio inicio al proceso de instrumentación ambiental-MADSIG Código P-M-INA-09, así como el plan de acción estimado para este proceso.

Explicó que deben agotarse varios trámites determinantes que demandan un espacio de tiempo para el desarrollo y finalización exitosa que, en el caso concreto, requieren de la articulación con otra entidad que es el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM –, por lo que perfectamente puede abarcar un número de meses que distan del término de un único mes, considerado erradamente como “suficiente” en el fallo que es objeto de esta impugnación.

Reiteró que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe seguir irrestrictamente una serie de gestiones establecidas en el Decreto Reglamentario Único de Presidencia de la República, actuaciones que además guardan plena coherencia con la observancia del principio de legalidad, que implica el sometimiento de los poderes públicos a la ley y, en particular, el hecho de que la administración se encuentra circunscrita a un ordenamiento jurídico jerarquizado, por lo que solicita se reconsidere ampliar el plazo otorgado.

## **7.2. Presidente de la República**

La apoderada judicial insistió en que, para reglamentar una ley, en la práctica, el documento debe ser elaborado por el ministerio o departamento administrativo competente sobre la materia, tal como lo establece el artículo 2.1.2.1.3. (ámbito de aplicación) del capítulo 1 (aspectos generales) del título 2 (directrices generales de técnica normativa) del Decreto 1081 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único de la Presidencia de la República.





Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

Destacó que es responsabilidad de la entidad que conforma el Gobierno nacional con el presidente de la República, presentar el proyecto de decreto que corresponda, de acuerdo con sus funciones, sin el cual el primer mandatario no puede ejercer su competencia. Sostuvo lo siguiente:

...el deber de la expedición de los decretos surge en la competencia de los ministerios y/o departamentos administrativos que deben atender la obligación para que finalmente, junto con el señor presidente de la República, conformando “Gobierno” puedan **suscribir** el Documento correspondiente. En el presente caso, es preciso decir categóricamente que la competencia no es del señor presidente de la República, sino del ministerio concernido y, en consecuencia, no puede ni debe ser sujeto de orden alguna<sup>11</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, pidió que se nieguen las pretensiones de la demanda en contra del presidente de la República.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sección Quinta es competente para decidir las impugnaciones contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, según lo dispuesto en los artículos 150 y 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el artículo trece del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>12</sup>.

### 2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala resolver si confirma, revoca o modifica la decisión adoptada por la citada corporación judicial en la sentencia del 24 de abril de 2023, que declaró: (i) la falta de legitimación en la causa por pasiva del director del DAPRE; (ii) negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del presidente de la República; y, (iii) evidenció el incumplimiento del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021, por lo que ordenó al Gobierno nacional, integrado por el presidente de la República y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentar el Registro Nacional de Zonas Deforestadas, en un término de un mes contado a partir de la ejecutoria de la providencia.

### 3. Generalidades de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

Con base en la regulación establecida en el artículo 87 de la Constitución y el desarrollo previsto en la Ley 393 de 1997, dicha posibilidad opera a partir de la orden que imparte el juez de lo contencioso administrativo a la autoridad renuente.

<sup>11</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.

<sup>12</sup> Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

Este mecanismo procesal tiene carácter subsidiario, puesto que no procede cuando el demandante tenga a su alcance otro instrumento judicial para lograr la efectividad de la norma legal o del acto que estima incumplidos.

Tampoco procede cuando el ejercicio del medio de control pretenda el cumplimiento de normas legales y de actos administrativos que establezcan gastos.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, la prosperidad de esta acción está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos: **(i)** que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; **(ii)** que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y actual; **(iii)** que la norma esté vigente; **(iv)** que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; **(v)** que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda y **(vi)** que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento, ni persiga el acatamiento de normas que establezcan gastos.

#### 4. La constitución de la renuencia

En el artículo 8.º, la Ley 393 de 1997 señaló que “[c]on 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 [...]”.

Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual “[...] 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>13</sup>.

Esta corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud hecha por el interesado “[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”<sup>14</sup>.

Según el criterio reiterado de la Sala, la renuencia debe entenderse como la negativa del accionado frente al requerimiento bien porque no brinde respuesta oportuna o porque, a pesar de ser proferida en tiempo, sea contraria al querer del ciudadano<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre 20 de 2011, expediente No. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>14</sup> Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre 21 de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo 17 de 2011, expediente 2011-00019.

<sup>15</sup> Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, sentencia del 17 de noviembre de 2016,



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

Es necesario que la solicitud permita determinar claramente que lo pretendido por el interesado es el efectivo cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es precisamente la constitución en renuencia de la parte demandada.

Como fue establecido en el numeral 5.º del artículo 10.º de la Ley 393 de 1997, el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción respecto de la parte accionada deberá acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano.

La parte accionante allegó copia del oficio del 15 de noviembre de 2022, en el que le solicitó al ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que reglamentara el “Registro Nacional de Zonas Deforestadas”, conforme con lo previsto en el artículo 31 de la Ley 2169 de 2021.

El 23 de noviembre de 2022, el ente ministerial respondió que “en la actualidad se están adelantando las mesas de trabajo y gestiones necesarias por parte de las entidades relacionadas con esta obligación, con el objeto de dar cumplimiento a la reglamentación ... Una vez finalizado el proceso mencionado se proferirá el correspondiente acto administrativo, el cual será debidamente publicado para conocimiento general”.

Advierte la Sala que, mediante providencia del 24 de marzo de 2023, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, consideró que para el cumplimiento del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021, debía vincularse al presidente de la República, lo que implicó la constitución en renuencia por parte del propio juez, toda vez que la norma imponer el deber al Gobierno nacional, que en este caso está conformado por el primer mandatario y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

De esta forma, se observa que está acreditado el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción, respecto del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021.

## 5. El caso concreto

Como quedó expuesto, la parte demandante pretende el cumplimiento del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021 para que se reglamente el Registro Nacional de Zonas Deforestadas.

Frente a la decisión adoptada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, se (i) declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del director del DAPRE; (ii) negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del presidente de la República; (iii) declaró el incumplimiento del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021, por lo que ordenó al Gobierno nacional, integrado por el presidente de la República el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentar el Registro Nacional

---

radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez y sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

de Zonas Deforestadas, en un término de un mes contado a partir de la ejecutoria de la providencia.

Como consecuencia de lo anterior, al analizar la norma invocada como incumplida el *a quo* estimó que si bien se han adelantado varias actuaciones para la reglamentación de la misma, no se ha llevado a cabo, razón por la que accedió parcialmente a las pretensiones y ordenó al Gobierno nacional conformado por el ministro de Ambiente y al presidente de la República que reglamentaran la citada disposición, en un término de un mes contado a partir de la ejecutoria de la providencia.

El fallo de primera instancia fue objeto de impugnación, por una parte, por el presidente de la República que insistió en que la responsabilidad de reglamentar está en cabeza de la cartera que conforma el Gobierno con el presidente de la República, en este caso al ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a quien le corresponde presentar el proyecto de decreto, de acuerdo con sus funciones, sin el cual el primer mandatario no puede ejercer su competencia.

Por otro lado, la apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, solicitó que se revocara la decisión de primera instancia, dado que no ha incurrido en omisión en adelantar las gestiones para reglamentar el artículo 31 de la Ley 2169 de 2021. Asimismo, afirmó que, si bien se encuentra en mora de atender las previsiones de la norma demandada, ello se debe a la complejidad del tema. Precisó que, en caso de no acceder a lo pedido, se modifique parcialmente la orden, y se le otorgue un plazo entre cuatro a cinco meses, en atención a que el asunto es complejo y que se debe interactuar con otras autoridades.

Entonces, para la Sala el objeto de impugnación está limitado a la desvinculación del presidente de la República y a la solicitud de modificar el plazo otorgado para la reglamentación, por lo cual el estudio procederá frente a estas circunstancias.

En este orden de ideas, considera la Sala que, no le asiste razón al presidente de la República, toda vez que según lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2169 de 2021<sup>16</sup>, que prevé:

...Registro Nacional de Zonas Deforestadas. Con el objetivo de monitorear y proteger nuestros bosques y su biodiversidad, créese el Registro Nacional de Zonas Deforestadas a cargo del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM.

En el registro se deberá referenciar las zonas del país más afectadas por la deforestación.

**El gobierno nacional** dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley reglamentará la materia.

**Parágrafo.** El Registro Nacional de Zonas Deforestadas servirá como insumo para la formulación e implementación de políticas de reforestación y protección de bosques en el país. (negrilla fuera de texto).

<sup>16</sup> “Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones”.





Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

De la literalidad de la norma, se advierte que corresponde al Gobierno nacional, reglamentar la materia.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo dispuesto el inciso segundo del artículo 115 de la Constitución Política, el Gobierno nacional, está conformado por el presidente de la República y por los ministros o directores de departamentos administrativos que correspondan, de modo que en el caso en estudio el deber de reglamentar está en cabeza del primer mandatario del ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Entonces, los argumentos de la apoderada judicial del presidente de la República, carecen de fundamento, razón por la que se mantiene la decisión del Tribunal consistente en ordenar al Gobierno nacional, el deber de reglamentar el Registro Nacional de Zonas Deforestadas, conforme a las previsiones indicadas en la norma demandada.

Ahora en cuanto a la solicitud de la apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de que se amplié el término de un mes otorgado por el Tribunal en la decisión de primera instancia, en razón a que es insuficiente para adelantar el trámite reglamentario ordenado, toda vez que conlleva la realización de acciones con otras autoridades y la socialización de los proyectos, adicionalmente de la complejidad del tema.

Considera la Sala que la argumentación aducida por el ente ministerial se encuentra fundada y al evidenciarse que en efecto ya se han adelantado gestiones tendientes a la reglamentación del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021, se estima procedente ampliar el término a tres meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

En consecuencia, se confirmará parcialmente la decisión del Tribunal del 24 de abril de 2023, que dispuso (i) declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del director del DAPRE; (ii) negar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del presidente de la República; (iii) declarar el incumplimiento del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021, por lo que ordenó al Gobierno nacional, integrado por el presidente de la República y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible; y se modificará el numeral cuarto de la parte resolutive, para otorgar un plazo de tres meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

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:** Confirmar parcialmente la sentencia del 24 de abril de 2023 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que dispuso:

1. Declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del director del DAPRE.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque  
Demandado: Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Rad: 25000-23-41-000-2023-00012-01

2. Negar la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del presidente de la República.
3. Declarar el incumplimiento del artículo 31 de la Ley 2169 de 2021, en consecuencia, ordenar al Gobierno nacional, integrado por el presidente de la República y el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplir con el deber de reglamentar el Registro Nacional de Zonas Deforestadas.
4. Modificar el numeral cuarto de la parte resolutive, para otorgar un plazo de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia.

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

**TERCERO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Magistrada

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en el siguiente enlace:  
<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>”