



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia:	11001-33-35-029-2023-00268-01
Medio de control:	Acción de cumplimiento
Accionante:	ESAL Fundación al Verde Vivo
Accionado:	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Temas:	Decisión sobre apertura de incidente de desacato. Actualización de cronograma para el cumplimiento. Carácter imperativo de la orden judicial.

Procede el despacho del ponente a resolver sobre la solicitud de apertura de incidente de desacato, presentada por la parte accionante en el proceso de referencia.

I. ANTECEDENTES.

1. Mediante sentencia del 26 de septiembre de 2023, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C, en el proceso *sub iudice*, resolvió ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de tres (3) meses, contados a partir de la ejecutoria de la providencia, reglamentara la Ley 2173 de 2021, en los términos dispuestos en su artículo 19 (arch. 006, exp. SAMAI¹).
2. Dicha decisión fue notificada por correo electrónico el 4 de octubre siguiente (arch. 007, ib.), sin ser objeto de impugnación.
3. Con memorial del 20 de mayo de 2024, la accionante presentó solicitud de apertura de incidente de desacato, sosteniendo que, vencido el plazo concedido en la sentencia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha cumplido con lo ordenado (arch. 008, ib.).
4. Con auto del 4 de junio, el despacho del ponente resolvió dar apertura al incidente contra la ministra María Susana Muhamad González en calidad de jefe de la cartera de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en consecuencia, trasladar la solicitud incidental a la accionada para que ejerciera su defensa, incorporar los documentos aportados y poner en conocimiento de la ESAL Fundación al Verde Vivo el informe rendido, a fin de que se pronunciara al respecto (arch. 017, ib.).
5. Mediante escrito del 11 de junio de 2024, el apoderado judicial del Ministerio, en uso del derecho de defensa y contradicción, dentro del término legal establecido para tal fin, solicitó denegar la apertura del incidente, dado que la entidad ha venido cumpliendo la orden judicial impartida y reportó el siguiente cronograma (arch. 017, 019, 021, ib.).

Etapas	Etapa I: Planeación y formulación			Etapa II: Consulta y Ajuste			Etapa III: Expedición			
	Formular la iniciativa normativa y propuesta del instrumento normativo aplicando mecanismos participativos	Analizar la viabilidad técnica del instrumento	Analizar la viabilidad jurídica del instrumento	Aprobar por alta dirección la consulta pública del instrumento normativo	Publicar el instrumento normativo en la página WEB de Ministerio para consulta nacional (Mínimo 15 días)	Ajustar el instrumento normativo según análisis y respuesta a comentarios recibidos durante la Consulta Pública Nacional	Analizar técnica y procedimentalmente la versión final del instrumento normativo (5 días hábiles para emitir concepto)	Analizar jurídicamente la versión final del instrumento normativo	Aprobar y Firmar la versión final del instrumento normativo propuesto	Numerar el acto administrativo y remitir para publicación en página WEB del Ministerio
Responsables	Área misional	Viceministro Competente (5 días hábiles)	Oficina Asesora Jurídica	Despacho de Ministro (a)	Área Misional	Área Misional Grupo de Comunicaciones	Viceministro Competente	Oficina Asesora Jurídica (según sea el caso)	Despacho Ministro (a)	Secretaría General

¹ <https://samai.consejodeestado.gov.co/PaginasTransversales/DocumentosExpediente.aspx?numproceso=11001333502920230026801>.

		para emitir concepto)				Administrador página WEB				
Fechas	Durante las vigencias 2022, 2023 y hasta el mes de abril de 2024, se realizaron mesas con el Viceministerio, oficios y demás para lograr un consolidado de la información	Abril de 2024	cuarta semana de Mayo y primera semana junio de 2024	Segunda y tercera Junio de 2024	15 días calendario Tercera y Cuarta semana de junio 2024	Desde la primera semana hasta la cuarta semana de julio de 2024	Primera y segunda semana de agosto	Tercera semana agosto	Cuarta semana de agosto y primera de septiembre	Segunda semana de septiembre

6. El 28 de junio anterior, la Sala de Subsección decidió el incidente por desacato, resolviendo lo siguiente (arch. 026, ib.):

SEGUNDO: ABSTENERSE DE SANCIONAR POR DESACATO a la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctora María Susana Muhamad González, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: REQUERIR a la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible o a quien haga sus veces para que obedezca sin demora el fallo que ordena el cumplimiento del deber omitido respecto a la reglamentación de la Ley 2173 de 2021, por lo que deberá continuar ejecutando de manera estricta el cronograma presentado a este Tribunal.

CUARTO: REQUERIR a la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al viceministro de Políticas y Normalización Ambiental y a la jefe de la Oficina Asesora Jurídica, conforme al artículo 25 de la Ley 393 de 1997, para que dentro del mes siguiente a la notificación de la presente providencia, y de manera sucesiva y periódica por mensualidades, informen al despacho del ponente sobre las actuaciones desplegadas para el cumplimiento de la sentencia del 26 de septiembre de 2023, hasta la fecha en la cual se satisfaga por completo la orden constitucional.

7. En cumplimiento de lo anterior, la entidad accionada ha presentado los siguientes informes (arch. 027, 028, ib.):

Fecha	Informe
01/08/2024	<p>Mediante memorando con radicado No. 21002024E3009889 del 11 de junio de 2024, esta Dirección informó que la última acción realizada en el marco de la reglamentación del artículo 19 de la Ley 2173 de 2011 fue la recepción del memorando 13002024E6000155 del 7 de junio de 2024, mediante el cual la Oficina Asesora Jurídica dio viabilidad jurídica a la iniciativa normativa y remitió al despacho de la Ministra para decidir la pertinencia de avanzar con la consulta pública nacional o internacional, de conformidad con los plazos y condiciones definidos en el Decreto 1081 de 2015 o aquel que lo modifique o sustituya.</p> <p>Ahora bien, de acuerdo con el actual procedimiento de iniciativas normativas, en la Etapa II, relacionada con consulta y ajuste, se realizaron las siguientes acciones:</p> <p>1. El 17 de junio de 2024, a través de la plataforma ARCA, la Ministra remitió sus comentarios, dando la autorización para la publicación del instrumento normativo a consulta pública en la página web de esta Cartera Ministerial</p> <p>2. El mismo día, vía correo institucional, se solicitó la publicación del proyecto de Resolución "Por medio de la cual se reglamenta la Ley 2173 del 30 de diciembre de 2021 y se dictan otras disposiciones" a consulta pública en la fechas entre el 17 de junio de 2024 y el 02 de julio de 2024, con recepción de comentarios a los correos de contacto: DPenaloza@minambiente.gov.co y AFGonzalez@minambiente.gov.co.</p>

	<p>3. En el siguiente enlace https://www.minambiente.gov.co/consulta/resolucion-por-medio-de-lacual-se-reglamenta-la-ley-2173-del-30-de-diciembre-de-2021-y-sedictan-otras-disposiciones/ se evidencia la publicación de la iniciativa normativa por el término de quince (15) días calendario acorde al procedimiento estipulado en el formato P-M-INA-09 versión: 12, vigencia: 13/12/2023, Elaboración de Instrumentos Normativos.</p> <p>4. Pasado el 2 de julio de 2024 se inició la sistematización e identificación de los comentarios allegados en el formato F-M-INA-25. Se informa que a la fecha se reportan aproximadamente 260 comentarios, los cuales están siendo revisados y atendidos por el equipo técnico y legal.</p> <p>Al respecto, corresponde indicar al despacho judicial que los comentarios allegados en la fase de consulta pública requieren de un análisis a nivel técnico y jurídico, que permita, de ser el caso, ajustar el instrumento normativo, de acuerdo con lo que establece la Etapa II del procedimiento.</p> <p>Debido a su complejidad y el alto volumen de comentarios recibidos por esta Cartera Ministerial, su revisión requiere de una alta demanda de tiempo y de trabajo del equipo a cargo de la materia, en articulación con los diferentes grupos que conforman la Dirección de Bosques, lo que a la fecha ha generado un retraso en el cumplimiento del cronograma remitido en la última comunicación sobre el asunto. En todo caso, se informa que el equipo continúa trabajando en la consolidación de los comentarios restantes, la remisión de la respectiva respuesta a cada uno de ellos y haciendo los respectivos ajustes al instrumento normativo.</p>
04/09/2024	<p>En relación con la gestión realizada en el mes de agosto, se informa lo siguiente:</p> <p>1. Se realizó la consolidación de los comentarios en el formato F-M-INA-25, con un total 1022 comentarios recibidos por esta Cartera Ministerial al proyecto de reglamentación.</p> <p>2. De los comentarios recibidos, se ha hecho la revisión técnica y jurídica de un total de 114 comentarios, los cuales ya fueron incorporados en la matriz que será publicada con las respuestas consolidadas.</p> <p>3. Durante el mes de agosto se han realizado siete (07) jornadas de trabajo los días 05, 08, 12, 15, 21 y 26, y se encuentra programada una jornada adicional a realizar el jueves 29 de agosto. Estas mesas de tienen como objetivo avanzar en la revisión técnica y jurídica de los comentarios recibidos, con el fin de realizar el análisis y proporcionar la respectiva respuesta. Durante estos espacios también se adelanta la sistematización de los comentarios por temática, con el propósito de agilizar el proceso de revisión, que permita hacer la publicación de la matriz de comentarios en el menor tiempo posible.</p> <p>De acuerdo con lo establecido en el formato "P-M-INA-09, ETAPA II: CONSULTA Y AJUSTE, No. 6. Ajustar el instrumento normativo según análisis y respuesta a comentarios recibidos durante la Consulta Pública Nacional", una vez se culmine con el proceso de revisión y consolidación de comentarios, se remitirá la matriz "F-M-INA-25 Publicidad e Informe de Observaciones y Respuestas de los Proyectos Específicos de Regulación" al Grupo de Comunicaciones para que se realice la respectiva publicación en la página WEB de la Entidad.</p> <p>Una vez se realice dicha publicación, se remitirá al Despacho Judicial el soporte de cómo se reportó en el anterior informe, debido al alto volumen de comentarios recibidos por esta Cartera Ministerial, se han generado retrasos en el cumplimiento del cronograma remitido al Despacho Judicial. Ahora bien, el equipo continúa trabajando en la consolidación de la respectiva respuesta a cada uno de ellos y haciendo los ajustes a los que haya lugar del instrumento normativo.</p>

8. El pasado 19 de septiembre, el representante legal de la accionante solicitó sancionar a la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, considerando que (arch. 030, ib.):

(...) la entidad demandada no ha llevado a cabo las actividades estipuladas en el cronograma aprobado por su despacho, las cuales son necesarias para dar cumplimiento a la sentencia dictada el 26 de septiembre de 2023. Es importante mencionar que, hasta la fecha, 13 de septiembre de 2024, no se ha publicado en la página web del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE el acto administrativo que reglamenta la Ley 2173 de 2021.

9. Con auto del 24 de septiembre, el despacho requirió a la accionada para que rindiera informe sobre el trámite impartido para el mes de septiembre al proceso de elaboración del instrumento normativo por medio del cual se reglamenta la Ley 2173 de 2021; en caso de no haberse seguido el cronograma propuesto en el marco de esta acción, las razones que derivaron en el incumplimiento; la estrategia y el cronograma actualizado para el cumplimiento de la orden judicial del 26 de septiembre de 2023, individualizando al responsable de las acciones o actividades a desarrollar; y la fecha en que se publicará la reglamentación (arch. 031, ib.).

10. El 27 de septiembre, el apoderado judicial del Ministerio, dando alcance al auto anterior, presentó informe de cumplimiento a la sentencia indicando las actuaciones desplegadas en el mes de septiembre y dando alcance a los puntos señalados (arch. 031–037, ib.).

En particular, frente a las actuaciones desplegadas a partir del mes de julio comunicó:

29. El 02 de julio de 2024 se inició la sistematización e identificación de los comentarios allegados en el formato F-M-INA-25. Al 31 de julio de 2024, se informó que a la fecha se reportaban aproximadamente 260 comentarios, los cuales estaban siendo revisados y atendidos por el equipo técnico y legal.

30. En informe mensual presentado el 29 de agosto de 2024, se reportó que se había realizado la consolidación de los comentarios en el formato F-M-INA-25, con un total 1022 comentarios recibidos por esta Cartera Ministerial al proyecto de reglamentación.

31. De los comentarios recibidos, se había realizado al 29 de agosto de 2024 la revisión técnica y jurídica de un total de 114 comentarios, los cuales ya fueron incorporados en la matriz que será publicada con las respuestas consolidadas.

32. Durante el mes de agosto se realizaron siete (07) jornadas de trabajo los días 05, 08, 12, 15, 21 y 26, y se encuentra programada una jornada adicional a realizar el jueves 29 de agosto. Estas mesas tienen como objetivo avanzar en la revisión técnica y jurídica de los comentarios recibidos, con el fin de realizar el análisis y proporcionar la respectiva respuesta. Durante estos espacios también se adelanta la sistematización de los comentarios por temática, con el propósito de agilizar el proceso de revisión, que permita hacer la publicación de la matriz de comentarios en el menor tiempo posible.

En relación con cada uno de los requerimientos del despacho, refirió:

“a. El trámite impartido para el mes de septiembre al proceso de elaboración del instrumento normativo por medio del cual se reglamenta la Ley 2173 de 2021”.

Al mes de septiembre, se informa que, de los 1022 comentarios consolidados, se ha hecho la revisión técnica y jurídica de un total de 179, los cuales ya cuentan con

respuestas consolidadas en la matriz que será debidamente publicada, una vez se concluya con la revisión y análisis de los todos comentarios recibidos.

En el transcurso de este mes se han realizado 6 jornadas de trabajo, los días 04, 05, 06, 13, 23 y 25, en las cuales se ha continuado en el proceso de análisis y respuesta de los comentarios recibidos en etapa de Consulta Pública Nacional.

En estas mesas se avanzó en la identificación de los comentarios consolidados por grupo/sector poblacional, así: 714 fueron realizados por empresas, 122 por Organizaciones no Gubernamentales, 103 por autoridades ambientales, 27 por la Academia, 27 por parte de personas naturales (pueden pertenecer a algún grupo, no obstante, en la información remitida no se puede corroborar), 16 comentarios del Departamento Nacional de Planeación, 9 de partidos políticos y 2 de un cooperante internacional.

De esta manera, se procedió a realizar una agrupación de los comentarios por temática, con lo que se pudo evidenciar la existencia de comentarios que abordan más de una línea temática, situación que requiere por parte del equipo técnico y jurídico un mayor tiempo de dedicación para da respuesta de fondo a las observaciones. A continuación, se relacionan los principales núcleos temáticos identificados:

Entre las principales temáticas identificadas se presentan, entre otras, las siguientes:

- Viveros de especies nativas: se realizaron comentarios relacionados con la certificación y/o registro ICA de los viveros (parágrafo 2 del artículo 4 de la Ley 2173 de 2021), la falta de viveros certificados en el país, la especulación de precios, entre otras.
- Predios privados: se han identificado comentarios sobre la postulación de predios, estrategia de sostenibilidad, beneficios y deberes de los propietarios, plazo de permanencia de las Áreas de Vida en los predios privados, entre otros.
- Programa de siembra empresarial: se han identificado comentarios respecto a contenidos temáticos, responsables del mantenimiento, costos de implementación del programa, costos de implementación de actividades de mantenimiento y aislamiento, entre otras.
- Acciones de Mantenimiento: en los comentarios se evidencia que existe gran preocupación en esta fase del proceso de restauración, teniendo en cuenta que la Ley en el artículo 9 atribuye que el presupuesto destinado a esta actividad debe provenir de las autoridades ambientales y municipales o distritales. Teniendo en cuenta que Colombia cuenta con 1.101 municipios, de los cuales 965 son de categoría 6, los cuales acorde a lo establecido en la Ley 136 de 1994 se caracterizan por tener una población menor a 10.000 habitantes, un ingreso corriente de libre destinación anuales menor a los 15.000 salarios mínimos legales vigentes, dificulta contar con los recursos técnicos y financieros para poder completar las obligaciones proferidas por la Ley. Razón por la cual se propone en el marco de la reglamentación una alternativa al cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 6 de la Ley sobre las medianas y grandes empresas, procurando orientar de la mejor forma posible el proceso de restauración que la Ley establece en su objeto. Allí las autoridades ambientales solicitan brindar mayor claridad sobre la fuente de recursos, escenarios donde no se pueda hacer el mantenimiento, cuáles son las consecuencias en materia de sanciones.

- Participación de un tercero en la construcción e implementación del programa de siembra: se han identificado comentarios sobre la intención de que Organizaciones sin ánimo de lucro construyan e implementen los programas de siembra por tener experiencia en restauración.

b. En caso de no haberse seguido el cronograma propuesto en el marco de esta acción, las razones que derivaron en el incumplimiento”.

Teniendo en cuenta las dificultades del orden técnico y jurídico evidenciadas en los informes presentados por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos mediante memorandos con radicado 21002024E3009194, 21002024E3009889, 21002024E3012421 y 21002024E3013864, las cuales fueron reiteradas en este informe, no ha sido posible dar cumplimiento al cronograma presentado ante el despacho judicial para la reglamentación de la Ley 2173 de 2021.

En la etapa de instrumentación en la que se encuentra el Ministerio se evidencia, como se relacionó en el punto anterior, que el equipo de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos adelanta la revisión por núcleos temáticos de los comentarios recibidos en etapa de Consulta Pública Nacional. En esta labor, se han identificado una serie de retos en el cumplimiento del cronograma, debido principalmente al alto número de comentarios que fueron recibidos, y a que adicionalmente los mismos, si bien están agrupados por ejes temáticos, deben ser atendidos uno a uno, pues cada comentario versa elementos diversos, que deben ser analizados de forma independiente, lo que genera retrasos en la revisión.

Adicionalmente, se ha identificado la necesidad en diversos comentarios de elevar consultas a otras entidades públicas, como es el caso de la Superintendencia de Notariado y Registro; dicha acción se realizará una vez concluida la fase de análisis de comentarios, con el objetivo de realizar consultas integrales y brindar la mayor claridad posible en la expedición del instrumento normativo objeto de la acción de cumplimiento. En paralelo a la atención de comentarios recibidos durante la etapa de Consulta Pública Nacional, este Ministerio ha atendido todas las solicitudes y consultas recibidas mediante el Servicio de Atención al Ciudadano referentes a expedición de la reglamentación de la Ley 2173 de 2021, las cuales han sido tramitadas a través de los canales oficiales, incluidas las solicitudes elevadas por el accionante.

c. La estrategia y el cronograma actualizado para el cumplimiento de la orden judicial del 26 de septiembre de 2023, individualizando al responsable de las acciones o actividades a desarrollar.

Anexo a este comunicado se remite el cronograma de trabajo actualizado (...).

Ahora bien, es importante indicar que el cronograma propuesto puede ser objeto de modificaciones, en el evento en que, como resultado de la respuesta a observaciones en la etapa de Consulta Pública Nacional, sea identifique la necesidad de modificar sustancialmente el instrumento normativo, que requiera que el mismo sea sujeto de una nueva consulta.

d. La fecha en que se publicará la reglamentación”.

Una vez se concluya con la Fase II del procedimiento de instrumentación normativa, proyectado para la primera semana de diciembre de 2024, en la cual la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos se encuentra realizado el ajuste del instrumento normativo, de acuerdo con el análisis y respuesta de los comentarios

recibidos durante la Consulta Pública Nacional, se avanzará con la Fase III, en la cual se hará una revisión a nivel técnico, procedimental y jurídico de la versión final del instrumento normativo, para que el mismo sea aprobado y proceda a la firma por parte de la Ministra.

Sea esta la oportunidad para reiterar el compromiso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de avanzar y concluir el proceso de reglamentación de la Ley 2173 de 2021, mediante un análisis riguroso a nivel técnico y jurídico. Estamos prestos a atender los nuevos requerimientos que sean presentados por el accionante y el despacho judicial, y a aclarar las dudas que se presenten sobre las gestiones adelantadas por esta Cartera Ministerial.

Respecto al cronograma de actividades, se propuso el siguiente (037, ib.):

Actividad Proceso	Publicar el instrumento normativo en la página WEB de Ministerio para consulta nacional	Consolidación y atención de comentarios	Ajustar el instrumento normativo según análisis y respuesta a comentarios recibidos durante la Consulta Pública Nacional
Responsables	Área Misional	Área Técnica: Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos	Área Técnica de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos
Fechas	15 días calendario Tercera y Cuarta semana de junio 2024	Desde la primera semana de julio hasta la primera semana de diciembre de 2024	Desde la tercera semana de julio hasta la primera semana de diciembre de 2024

Del anterior informe, por Secretaría de la Sección, se dio traslado a la accionada (038–039, ib.).

El 4 de octubre anterior, el representante legal de la Fundación al Verde Vivo se opuso al informe rendido por el Ministerio de Ambiente en los siguientes términos:

Es necesario resaltar que, hace ya un año, su señoría ordenó al Ministerio de Medio Ambiente la reglamentación de la Ley 2173 de 2021, de la cual, hasta la fecha, solo se han presentado excusas. Es importante notar que fue el propio Ministerio de Medio Ambiente quien propuso un cronograma que, lamentablemente, no ha sido cumplido.

Su señoría, la organización que representa no encuentra justificación suficiente para acoger la solicitud presentada por la entidad, que ha demostrado una evidente falta de planificación. Esta entidad lleva tres años en la tarea de reglamentar una norma, función que le corresponde.

La implementación de la Ley 2173 de 2021 desde una perspectiva ambiental no solo resulta esencial para cumplir con compromisos internacionales, sino que también es coherente con las iniciativas gubernamentales dirigidas a mitigar el cambio climático. Es desconcertante la resistencia a reglamentar esta ley. Además, la regulación de esta ley tiene el potencial de sensibilizar a las grandes y medianas empresas, obligándolas a participar en programas de responsabilidad ambiental, lo que puede generar un impacto positivo en la restauración de ecosistemas y biodiversidad. Esta medida es crucial para combatir la deforestación, que provoca sequías y déficit de agua.

El retraso en la implementación de esta ley ha resultado en que durante los últimos dos años y dos meses, la no publicación de la Ley 2173 ha impedido la siembra de 35 millones de árboles, lo que en consecuencia habría reducido la huella de carbono en 11,5 millones de toneladas de CO2 equivalente. En Colombia, existen 7,5 millones de trabajadores en empresas grandes y medianas, quienes, conforme a la ley, deben

sembrar dos árboles al año. El retraso, por lo tanto, ha llevado a que 35 millones de árboles no se hayan sembrado debido a la dejadez de un gobierno que en discursos se proclama líder en la mitigación del cambio climático y la recuperación de nuestros bosques y biodiversidad.

Por estas razones, desde la FUNDACIÓN ALVERDE VIVO hemos impulsado esta batalla jurídica, considerando que la implementación de esta norma es urgente y que el Ministerio ha incumplido a pesar de los reiterados requerimientos del tribunal. Por lo tanto, solicitamos una orden de cumplimiento inmediato. Durante este tiempo de espera, hemos colaborado con varios municipios de Cundinamarca en el establecimiento de áreas de vida, registrados nuestros viveros ante el ICA y dialogado con diversas empresas que han expresado su disposición a cumplir con la ley, incluso más allá de lo que esta ordena. Todo apunta a la creación y protección de los bosques. EL BOSQUE ES EL AGUA.

Surtido el trámite descrito, el asunto ingresó al despacho para emitir pronunciamiento.

II. CONSIDERACIONES.

1. Sobre la apertura del incidente por desacato.

La Ley 393 de 1997 estableció que aquel que incumpla una orden judicial proferida en el marco de la acción prevista en el artículo 87 de la Constitución Política incurrirá en desacato y que el mismo será sancionable de conformidad con las normas vigentes.

En concreto, el artículo 25 de la citada ley establece lo siguiente:

Cumplimiento del fallo. En firme el fallo que ordena el cumplimiento del deber omitido, la autoridad renuente deberá cumplirlo sin demora.

Si no lo hiciere dentro del plazo definido en la sentencia, el Juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasados cinco (5) días ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El Juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que éstos cumplan su sentencia. Lo anterior conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la presente ley.

El artículo 29 ib., por su parte, dispone:

Desacato. El que incumpla orden judicial proferida con base en la presente ley, incurrirá en desacato sancionable de conformidad con las normas vigentes, sin perjuicio de las sanciones disciplinarias o penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo Juez mediante trámite incidental; de no ser apelada se consultará con el superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres (3) días siguientes si debe revocar o no la sanción. La apelación o la consulta se hará en el efecto suspensivo.

Igualmente, el artículo 30 ib. prescribe:

Remisión. En los aspectos no contemplados en esta ley se seguirá el Código Contencioso Administrativo en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento.

De tal forma, el juez de la acción de cumplimiento, en los casos en que la autoridad pública renuente no cumpla con lo ordenado en sentencia judicial debidamente ejecutoriada, dentro del plazo establecido, podrá imponer sanción por desacato, previo cumplimiento de las actuaciones procesales correspondientes.

Sobre este tópico, la Corte Constitucional consideró que:

5.1. La facultad reconocida por el sistema normativo al funcionario judicial para imponer sanciones por desacato a sus decisiones, deriva del acuerdo consignado en la Constitución Política, según el cual la Ley, por su carácter general y abstracto, es la misma para todos y las decisiones adoptadas con fundamento en ella deben ser cumplidas, pues de otra manera, además de desatender los principios y las reglas del Estado de derecho, se generaría un ambiente de anarquía en el que todo destinatario de los preceptos legales y de las órdenes judiciales podría actuar según su propio interés en desmedro del interés general y de instituciones jurídicas que corresponden a conquistas logradas por las sociedades modernas al cabo de siglos de evolución política.

5.2. La autoridad reconocida a los jueces para dirigir los procesos y las diligencias que en estos se presentan, tiene carácter disciplinario; ella corresponde al desarrollo de lo establecido en el artículo 95-7 de la Constitución Política, según el cual son deberes de la persona y del ciudadano: "*7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia*". En concordancia con esta norma, el artículo 4º, inciso segundo de la Carta, establece que "*Es deber de los nacionales y de los extranjeros acatar la Constitución y las Leyes, y respetar y obedecer a las autoridades*".

Ontológicamente esta atribución se funda en la necesidad de proteger el interés general (C. Po. art. 1º), representado en las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales.

(...)

5.3. Los poderes disciplinarios del juez revisten un carácter correccional o sancionatorio, derivado del poder punitivo propio del Estado, atribución que es ejercida mediante la legislación penal y de policía, principalmente. En esta medida resulta razonable que el legislador, pensando en otorgar un mayor grado de protección a la parte débil del proceso disciplinario denominado "incidente de desacato", únicamente haya previsto el recurso de apelación o el grado de consulta a favor del sancionado, a lo cual se agrega que el promotor del incidente no arriesga sanción alguna, siendo, por lo tanto, dos sujetos procesales que difieren en su naturaleza.

5.4. Ha de tenerse en cuenta que "el incidente de desacato" no constituye el único medio puesto a disposición de los interesados para lograr el cumplimiento de una decisión judicial, por cuanto en el ordenamiento jurídico se encuentran previstos mecanismos que prevén sanciones más severas, entre ellos el proceso penal por "fraude a resolución judicial". Además, cuando el desacato de la orden judicial involucra a servidores públicos, también es posible dar inicio al proceso disciplinario previsto en la Ley 734 de 2002, en caso de que su comportamiento signifique incumplimiento de los deberes y obligaciones consagrados en los artículos 34 y 35 del mencionado estatuto.²

En este orden de ideas, resulta claro que el trámite incidental previsto en el artículo 29 de la Ley 393 de 1997 debe adelantarse ante el incumplimiento de la orden judicial, siendo competencia del juez de la acción constitucional hacer uso de sus facultades sancionatorias, en caso de configurarse los elementos propios de la sanción.

² Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-542 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

En este sentido, el despacho recuerda que, en auto del pasado 28 de junio de 2024, la Subsección determinó lo siguiente:

para verificar la existencia de responsabilidad por desacato (...) se debe evaluar la concurrencia de un elemento objetivo, referente a si las órdenes del fallo judicial efectivamente permanecen incumplidas; y de un elemento subjetivo, que comprende la debida individualización de la persona y su responsabilidad para cumplir los mandatos impartidos en el proceso, según las competencias y funciones asignadas, así como la identificación de las causas que ocasionaron el incumplimiento por parte de la entidad competente.

Considerando que en tal providencia se requirió a la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que obedezca sin demora el fallo que ordena el cumplimiento del deber omitido respecto a la reglamentación de la Ley 2173 de 2021, con ejecución de manera estricta del cronograma presentado, y habiéndose vencido el plazo para la publicación del instrumento normativo, prevista para la segunda semana de septiembre, se encuentra que aún permanece incumplida la orden judicial.

Con ello es claro que, *prima facie*, debería darse apertura a un nuevo incidente, a fin de determinar si se configuran los supuestos para imponer sanción. Pero, como ha enfatizado el Consejo de Estado "la sola desatención a una disposición emanada del juez constitucional resulta insuficiente para que la autoridad - o el particular sobre el cual recae -, se ponga en situación de renuencia que amerite las sanciones legales."³

En efecto, la Sala de Subsección en auto antes referido advirtió que "la producción de normas supone que deban considerarse aspectos técnicos, económicos y jurídicos a fin de que las mismas logren materializarse y no constituya su deficiencia o irregular elaboración un obstáculo para el cumplimiento de los fines de la ley y la Constitución".

Descendiendo al asunto *sub examine*, para el despacho del ponente no existe mérito actual para dar apertura a incidente de desacato, pues según lo informado por la accionada, el instrumento normativo por medio del cual se reglamentará la Ley 2173 de 2021 fue ampliamente comentado por diversos sectores, "714 [...] realizados por empresas, 122 por Organizaciones no Gubernamentales, 103 por autoridades ambientales, 27 por la Academia, 27 por parte de personas naturales [...], 16 comentarios del Departamento Nacional de Planeación, 9 de partidos políticos y 2 de un cooperante internacional", circunstancia que requiere de una revisión técnica y jurídica que demanda una modificación en el plazo establecido dentro del cronograma inicialmente propuesto.

Lo anterior no supone que la orden impartida mediante sentencia del 26 de septiembre de 2023 haya sido modificada o haya perdido su carácter vinculante, menos aún desvirtúa el incumplimiento objetivo de la decisión por parte de la accionada, pero, desde la perspectiva del desacato y la sanción que deriva, impide la notoriedad y configuración del elemento subjetivo, lo cual hace inviable la apertura y decisión del respectivo incidente, cuya dirección pertenece al juez de la acción de cumplimiento.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Auto del 27 de enero de 2011. C.P. Mauricio Torres Cuervo. Rad. 13001-23-31-000-2010-00279-01.

Pese a ello, se deben adoptar requerimientos adicionales a fin de lograr la eficacia del ordenamiento jurídico y atender el carácter urgente de este asunto.

2. Determinaciones a adoptar para la efectividad del cumplimiento.

El despacho del magistrado sustanciador advierte, como punto de partida, que el cronograma, allegado el 11 de junio de 2024, previó la publicación del instrumento normativo en la página *web* de Ministerio para consulta nacional entre la tercera y cuarta semana de junio de la misma anualidad, hecho que, en efecto, se cumplió en tal periodo. Empero, las etapas sucesivas se han retrasado, con lo cual la agenda actual fue adicionada en 5 meses para la finalización de la reglamentación de la Ley 2173 de 2021.

A pesar de ello, en el cronograma presentado el pasado 27 de septiembre no se observa justificación suficiente para una reforma temporal tan amplia, pues la actividad se quintuplicó en su duración. Además, tal propuesta para el cumplimiento no comprende de forma integral y detallada cada uno de los procesos previstos en el protocolo para la elaboración de instrumentos normativos de carácter general en el sector del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En consecuencia, se hace necesario requerir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que presente un cronograma actualizado para el cumplimiento de la orden judicial del 26 de septiembre de 2023, individualizando actividades, descripción detallada, responsable, plazo (en días calendario), medidas de contingencia para superar posibles retrasos técnicos o jurídicos y estrategias que permitan acelerar los procesos a fin de lograr un cumplimiento pronto. El documento resultado deberá ser publicado en la página *web* de la entidad, a fin de informar a los interesados en el cumplimiento del deber omitido.

Por otra parte, considerando las preocupaciones expuestas por la parte actora y a fin de justificar el cumplimiento estricto del cronograma, se requerirá la elaboración de un informe sobre la necesidad de la pronta reglamentación de la Ley 2173 de 2021, valorando la importancia ambiental del asunto.

Por último, el despacho reitera las órdenes dispuestas en el numeral tercero y cuarto del auto del 28 de junio de 2024, proferido por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

III. DECISIÓN.

De acuerdo con lo expuesto, el despacho

RESUELVE

PRIMERO: ABSTENERSE de dar apertura al incidente de desacato propuesto por la Fundación al Verde Vivo ESAL, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: REQUERIR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que, en el término de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia, presente un cronograma detallado y actualizado para el cumplimiento de la orden judicial del 26 de

septiembre de 2023, individualizando actividades, descripción, responsable, plazo (en días calendario), medidas de contingencia para superar posibles retrasos técnicos o jurídicos y estrategias que permitan acelerar los procesos a fin de lograr un cumplimiento pronto y definitivo.

PARÁGRAFO: El cronograma deberá ser publicado en la página web de la entidad, a fin de informar a los interesados el estado del cumplimiento del deber omitido.

TERCERO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, dentro del mismo plazo establecido en el numeral anterior, elabore un informe sobre el proceso de reglamentación de la Ley 2173 de 2021, considerando y valorando la relevancia ambiental del tema.

CUARTO: Cumplido lo anterior y presentado el informe mensual que dispone el numeral cuarto del auto del 28 de junio de 2024, por Secretaría de la Sección ponerlos en conocimiento de la ESAL Fundación al Verde Vivo, para que, en el término de dos (2) días, se pronuncie al respecto de estimarlo conveniente.

QUINTO: Vencido el término anterior, ingresar el expediente al despacho a efectos de verificar el cumplimiento, conforme a los artículos 25 y 29 de la Ley 393 de 1997.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta.