



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN C

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá D.C., ocho (8) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

|                   |                                                                          |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Referencia:       | 11001-33-35-029-2023-00268-01 (acum. 25000-23-41-000-2023-01110-00)      |
| Medio de control: | Acción de cumplimiento                                                   |
| Accionante:       | ESAL Fundación al Verde Vivo                                             |
| Accionado:        | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible                           |
| Asunto:           | Convoca audiencia pública de verificación del cumplimiento de sentencia. |

El despacho, en ejercicio de sus competencias, en especial atendiendo a las atribuciones conferidas por el artículo 25 de la Ley 393 de 1997, procede a dictar el presente auto.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante sentencia del 26 de septiembre de 2023, esta Subsección de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el proceso de referencia, resolvió ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término de 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. electr.<sup>1</sup>).
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 ESAL Fundación al Verde Vivo presentó solicitud de apertura de incidente de desacato, sosteniendo que, vencido el plazo concedido, el Ministerio demandado no había cumplido con lo ordenado (arch. 008, ib.).
4. Con auto del 4 de junio siguiente, el despacho del ponente resolvió dar apertura de incidente contra la exministra María Susana Muhamad González, en calidad de jefe de la cartera de Ambiente y Desarrollo Sostenible (arch. 017, ib.).
5. Mediante escrito del 11 de junio, el apoderado judicial del Ministerio, en uso del derecho de defensa y contradicción, dentro del término establecido para tal fin, solicitó denegar la apertura del trámite sancionatorio, 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 para emitir concepto) | Oficina Asesora Jurídica                             | Despacho de Ministro (a)                                                 | Área Misional                                                                                            | Área Misional Grupo de Comunicaciones Administrador página WEB                                                           | Viceministro Competente                                                                                                | Oficina Asesora Jurídica (según sea el caso)                      | Despacho Ministro (a)                                                 | Secretaría General                                                                     |
| Fechas       | Durante las vigencias 2022, 2023 y hasta el mes de abril de 2024, se realizaron mesas con el Viceministerio, oficios y demás | 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                                                           |

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

|  |                                                    |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|--|----------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
|  | para lograr un<br>consolidado de<br>la información |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
|--|----------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|--|--|--|

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

**PRIMERO: AVOCAR** el conocimiento del proceso con radicado 25000-23-41-000-2024- 01032-00, adecuado al incidente de desacato en acción de cumplimiento, por las razones contenidas en la parte motiva de esta providencia.

**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 informes mensuales de avance en el proceso de reglamentación de la Ley 2173 de 2021.

8. El 19 de septiembre, el representante legal de la Fundación demandante solicitó sancionar a la ministra de ambiente y desarrollo sostenible, considerando el incumplimiento del cronograma aprobado (arch. 030, ib.).

9. Con auto del 24 de septiembre, se requirió a la accionada para que rindiera informe sobre el trámite impartido para el mes de septiembre al proceso de elaboración del instrumento normativo; 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.).

11. Del anterior informe, por Secretaría de la Sección, se efectuó el correspondiente traslado (038–039, ib.). De tal modo, el 4 de octubre, el representante legal de la Fundación al Verde Vivo se opuso al informe (arch. 040, ib.).

- 12.** El 25 de octubre, el despacho se abstuvo de dar apertura al incidente de desacato propuesto por la Fundación al Verde Vivo ESAL; sin embargo, impartió órdenes para garantizar el cumplimiento pronto de la sentencia (arch. 042, ib.).
- 13.** El 6 y el 13 de noviembre, y el 4 de diciembre, el apoderado judicial de la accionada allegó informes de cumplimiento (arch. 045, 048, 049, ib.).
- 14.** En autos del 22 de enero y del 26 de febrero de 2025, el despacho del ponente requirió al Ministerio para que presentara cronograma de reglamentación (arch. 051, 056, ib.).
- 15.** El 4 de marzo siguiente, el apoderado del Ministerio expuso que la terminación del proceso de reglamentación y publicación de la norma se daría el 28 de febrero de 2026. Además, detalló las actividades, fechas, responsables recursos e indicadores de seguimiento respectivos (arch. 058, ib.).
- 16.** El 10 de marzo, la parte actora allegó pronunciamiento al informe en el cual advirtió que la accionada no dio pleno cumplimiento a lo ordenado respecto a la elaboración de “un cronograma que acelere la reglamentación de la ley y el cumplimiento de la orden judicial”, resaltando la importancia ambiental de la reglamentación (arch. 064, ib.).
- 17.** En cumplimiento de la carga de rendir informes mensuales, el 4 de abril, el Ministerio reiteró la fecha de terminación del proceso de reglamentación y publicación de la norma, detallando las actividades adelantadas en el mes, los responsables asignados y los riesgos identificados y medidas correctivas (arch. 064.1, ib.).
- 18.** En este contexto, el 8 de abril, el despacho del ponente resolvió (arch. 067, ib.):

**PRIMERO:** Por Secretaría de la Sección, **REQUERIR** al señor Mauricio Cabrera Leal, viceministro de Políticas y Normalización Ambiental, para que, en el término de dos (2) días, ponga en conocimiento de la autoridad disciplinaria del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la conducta de la funcionaria Adriana Rivera Brusatín, directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, relacionada con el incumplimiento de las órdenes judiciales, o remita el asunto a la autoridad competente de ejercer la potestad disciplinaria, según lo dispuesto al artículo 25 de la Ley 393 de 1997.

**PARÁGRAFO:** En el mismo término, el viceministro de Políticas y Normalización Ambiental deberá **ACREDITAR** el cumplimiento de lo anterior.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptar y ejecutar el cronograma establecido en este auto para la reglamentación de la Ley 2173 de 2021 y el cumplimiento de lo ordenado en sentencia del 26 de septiembre de 2023, proferida en el proceso de referencia por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual corresponde al siguiente:

|       | Actividad                                                                                                                    |                                                                                  |                                                                   |                                                             |                                                           |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
|       | Ajustar el instrumento normativo, según el análisis y respuesta a comentarios recibidos durante la Consulta Pública Nacional | Analizar técnica y procedimentalmente la versión final del instrumento normativo | Analizar jurídicamente la versión final del instrumento normativo | Aprobar y firmar la versión final del instrumento normativo | Numerar el acto administrativo y remitir para publicación |
| Plazo | Mayo y junio de 2025                                                                                                         | Julio de 2025                                                                    | Agosto de 2025                                                    |                                                             |                                                           |

**PARÁGRAFO:** Continuar con los informes mensuales en cumplimiento de lo dispuesto en auto del 28 de junio de 2024, adicionando las medidas adoptadas de todo orden con el objeto de cumplir con el cronograma aquí establecido.

**TERCERO:** Por Secretaría de la Sección, **NOTIFICAR** personalmente a la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al viceministro de Políticas y Normalización Ambiental y a la directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos.

- 19.** Notificado el auto en estado del día siguiente, el 21 de abril el apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible presentó recurso de reposición y, en subsidio, de apelación, solicitando aprobar el cronograma presentado previamente (arch. 069, ib.).
- 20.** En auto del 12 de mayo, se rechazó el recurso de reposición y se negó la concesión del recurso de apelación, interpuesto como subsidiario, por improcedentes (arch. 074, ib.).
- 21.** El 6 de mayo, la Sección Quinta del Consejo de Estado, despacho del doctor Omar Joaquín Barreto Suárez, resolvió en grado jurisdiccional de consulta en la acción de cumplimiento con radicado 25000-23-41-000-2023-01110-00, adelantada ante esta Corporación, ordenando su acumulación con esta causa (arch. 073, ib.).
- 22.** En consecución de lo anterior, el despacho del magistrado Felipe Alirio Solarte Maya, en auto del 27 de mayo, dispuso obedecer y cumplir lo resuelto por el superior, abstenerse de dar trámite de desacato y remitir a este despacho las actuaciones del expediente (arch. 079, ib.).
- 23.** Por lo tanto, el 17 de junio este despacho unificó el seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en el presente proceso y en el expediente con radicado 25000-23-41-000-2023-01110-00 (arch. 081, ib.).
- 24.** En atención al cronograma fijado, la Fundación Verde Vivo, mediante escrito del 2 de julio, solicitó al despacho conocer el documento remitido por el Ministerio en cumplimiento del cronograma establecido (arch. 085, ib.).
- 25.** El 7 de julio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible allegó informe de cumplimiento correspondiente al mes de junio, a través del memorando interno rad. 21002025E3011175 del 4 de junio de 2025, emanado por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (arch. 085, ib.).
- 26.** Posteriormente, el 6 de agosto, el referido Ministerio presentó nuevo informe de cumplimiento respecto de las actuaciones adelantadas en julio, mediante memorando interno rad. 21002025E3012938 del 1 de agosto de 2025, expedido por la misma Dirección, en el que se destaca lo siguiente (arch. 086, ib.):

**5. Indicadores de seguimiento y avance**

| Actividad                                                                     | Indicador de seguimiento                                           | Porcentaje de avance |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Realizar los ajustes a comentarios realizados por la Oficina Asesora Jurídica | Ajuste a comentarios de la documentación del instrumento normativo | 100%                 |

|                                                                                                     |                                                                         |                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| Analizar la viabilidad técnica del instrumento normativo                                            | Visto bueno del Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental   | 100%                    |
| Analizar la viabilidad jurídica el instrumento normativo                                            | Visto bueno de la Oficina Asesora Jurídica                              | 100%                    |
| Dar respuesta a todos los derechos de petición recibidos en la entidad respecto a la reglamentación | Número de respuestas a derechos de petición: 13<br>derechos de petición | 13 derechos de petición |

6. Mecanismo de seguimiento

**Número de revisiones:** se desarrolló una mesa de trabajo entre la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, el Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental y la Oficina Asesora jurídica, el 23 de julio de 2025, en el que conjuntamente se realizaron los ajustes solicitados por la Oficina Asesora Jurídica, que permitan dar viabilidad jurídica al instrumento.

**Métodos:** con el objetivo de agilizar el trámite de viabilidad jurídica, se construyó un acta de la mesa de trabajo que diera cuenta de los acuerdos alcanzados respecto de los ajustes al instrumento normativo.

Mediante memorando con radicado No. 20002025E6000298, el Viceministerio dio visto bueno al instrumento normativo y solicitó nuevamente dar viabilidad jurídica a la Oficina Asesora Jurídica, para la realización de una nueva etapa de Consulta Pública, debido a las modificaciones y nuevas disposiciones incluidas en la iniciativa normativa, acorde con el procedimiento P-M-INA-09.

Mediante memorando con radicado No. 13002025E6000302, la Oficina Asesora Jurídica dio viabilidad jurídica al instrumento normativo para que surta una nueva fase de Consulta Pública. Actualmente, dicho instrumento se encuentra en aprobación por parte del despacho de la Ministra para proceder con la nueva Consulta Pública del instrumento normativo.

27. Mediante escrito del 8 de agosto, la Fundación Verde Vivo reiteró su solicitud, esta vez en relación con el cumplimiento del plazo fijado para el mes de julio de 2025, interesándose en conocer la documentación allegada por el Ministerio en cumplimiento de lo ordenado (arch. 088, ib.).

28. Finalmente, con memorial del pasado 21 de agosto, el apoderado judicial de la accionada puso de presente que, durante el desarrollo del proceso de reglamentación, se han presentado inconvenientes de orden técnico y administrativo que han generado dilaciones, comprometiendo el cumplimiento del término judicialmente fijado. En razón de la urgencia y trascendencia del asunto, solicitó convocar a audiencia pública con el fin de que la cartera ministerial, a través de su área técnica, sustente el informe de cumplimiento y exponga las razones que han originado el retraso en la expedición de la reglamentación de la Ley 2173 de 2021 (arch. 088, ib.).

II. CONSIDERACIONES

Vencido el plazo establecido mediante auto del 8 de abril de 2025, sin que se haya acreditado el cumplimiento de lo ordenado en la providencia del 26 de septiembre de 2023, y considerando la solicitud presentada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

así como el hecho de que el cumplimiento de la sentencia involucra un interés general, conforme a lo dispuesto en el artículo 182B del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), este despacho estima necesario y pertinente convocar audiencia pública, la cual se llevará a cabo en la fecha y hora fijadas en este auto, a través de medios virtuales que aseguren la efectiva participación de los sujetos procesales y de la ciudadanía interesada, con el fin de esclarecer las circunstancias y causas que han dado lugar a la actual situación dentro del procedimiento administrativo de reglamentación de la Ley 2173 de 2021.

El objeto de la audiencia será, en primer lugar, que la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, junto con el Viceministerio de Políticas y Normalización Ambiental, presenten de manera sintética, clara, precisa y detallada las razones técnicas, jurídicas y administrativas que han generado la mora en el cumplimiento de la orden judicial. En segundo lugar, se permitirá la intervención de los terceros interesados, quienes podrán formular observaciones sobre las implicaciones ambientales, institucionales y sociales del retraso evidenciado. Para ello, deberán presentar, al menos con un día de antelación a la audiencia, un escrito ejecutivo en el que expongan su interés y el objeto de su intervención. Finalmente, las partes procesales tendrán la oportunidad de manifestar sus posiciones respecto del estado actual del proceso de reglamentación de la Ley 2173 de 2021.

Con esta diligencia, este magistrado ponente buscará no solo establecer un diagnóstico preciso de las dificultades que han impedido la expedición oportuna de la reglamentación ordenada, sino también definir, en el marco de sus competencias, las medidas de seguimiento, corrección o sanción necesarias para asegurar la efectividad de la sentencia y la plena vigencia del principio de supremacía legal y constitucional.

Por último, se reitera al señor Luis Fernando Vásquez, representante legal de la ESAL Fundación al Verde Vivo, que puede acceder directamente a los memoriales incorporados al expediente a través Sistema de Gestión Judicial SAMAI. Con todo, se requerirá el cumplimiento de la obligación impuesta a la accionada de dar traslado de los informes que rinda a este despacho a la accionante y a Forvis Mazars Tax & Legal S.A.S., garantizando que los vínculos que inserte sean accesibles o públicos.

### III. DECISIÓN

De acuerdo con lo expuesto, el despacho

#### RESUELVE

**PRIMERO. Fijar** fecha para llevar a cabo audiencia pública para el día JUEVES 18 DE SEPTIEMBRE DE 2025 A LAS 11:00 A.M., la cual se realizará de manera virtual a través de la aplicación *Microsoft Teams* usando el siguiente *link* de acceso:

[https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3ameeting\\_MTdYmExNDUtYzQwOC00NDI2LTkwYjYtMTc1NDQ0ZjcwZTE5%40thread.v2/0?context=%7b%22Tid%22%3a%22622cba98-80f8-41f3-8df5-8eb99901598b%22%2c%22Oid%22%3a%224124db68-f792-4aad-b35d-deb32838a9a7%22%7d](https://teams.microsoft.com/l/meetup-join/19%3ameeting_MTdYmExNDUtYzQwOC00NDI2LTkwYjYtMTc1NDQ0ZjcwZTE5%40thread.v2/0?context=%7b%22Tid%22%3a%22622cba98-80f8-41f3-8df5-8eb99901598b%22%2c%22Oid%22%3a%224124db68-f792-4aad-b35d-deb32838a9a7%22%7d)

**SEGUNDO. Requerir** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que, dentro del término de un (1) día contado a partir de la notificación de este auto, publique en la página web de la entidad la información y el enlace de acceso a la audiencia programada.

**TERCERO. Requerir** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que, en cumplimiento del numeral quinto del auto del 17 de junio de 2025, dé traslado de los informes que rinda a este despacho a la ESAL Fundación al Verde Vivo y a Forvis Mazars Tax & Legal S.A.S., garantizando el acceso a cualquier anexo vinculado.

**PARÁGRAFO.** La accionada deberá acreditar el cumplimiento de lo anterior.

**CUARTO.** Teniendo en cuenta el carácter público de la audiencia, por Secretaría de la Sección **remitir** copia de este auto, del expediente y del vínculo de acceso a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, Minero Energéticos y Agrarios, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, a la Fundación Humedales Bogotá, Red de Árboles, a la ONG *Saving The Amazon*, a la ESAL Masbosques, al Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, al grupo de investigación de Derecho Ambiental de la Universidad de los Andes, al Departamento de Ecología y Territorio de la Pontificia Universidad Javeriana, al Grupo de Investigación en Derechos Colectivos y Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia, al Grupo de Investigación en Desarrollo Sostenible de la Universidad de Antioquia y al Instituto para el Desarrollo Sostenible de la Universidad del Norte, para que, si lo consideran pertinente, puedan participar en dicha audiencia.

**PARÁGRAFO.** Para la intervención por parte de terceros deberá presentarse un escrito ejecutivo sobre la misma, que podrá radicarse directamente a través de la ventanilla virtual del Sistema de Gestión Judicial [SAMAI](#).

**QUINTO. Notificar** esta decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 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.