



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

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

**Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá, D.C., veinte (20) de abril de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2022-01551-01  
**Demandante:** PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS  
AMBIENTALES Y AGRARIOS  
**Demandados:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
**Temas:** Revoca parcialmente fallo de primera instancia, para  
declarar probada la falta de legitimación por pasiva de la  
Presidencia de la República y confirmar decisión que  
accedió parcialmente a las pretensiones.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide la Sala las impugnaciones interpuestas por la apoderada de la Presidencia de la República y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible contra la sentencia de 3 de febrero de 2023, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La solicitud**

El procurador delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios<sup>1</sup>, en ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, presentó demanda contra el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la cual formuló las siguientes pretensiones:

**PRIMERA: DECLARAR** que la Nación - Presidencia de la República - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, han incumplido el deber de reglamentación señalado en los artículos 15, 18, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 27 de julio de 2018.

**SEGUNDA: ORDENAR** a las Autoridades accionadas que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, expidan la correspondiente reglamentación<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Con fundamento en las facultades establecidas en el artículo 277 de la Constitución Política.

<sup>2</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

## 2. Hechos

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

El actor aseguró que en los artículos 15, 18, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 2018 se estableció la obligación de reglamentar a cargo de las entidades demandadas.

Indicó que mediante oficio 297 del 7 de octubre de 2022, le solicitó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que informaran si ya se había dado cumplimiento a la facultad reglamentaria contenida en los artículos 15, 18, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 2018, toda vez que el artículo 35 *ejusdem*, previó un plazo máximo de tres años a partir de la promulgación de la ley.

La cartera ministerial, a través de oficio 2022E103880400002 del 24 de octubre de 2022, comunicó a la parte actora el estado de cada uno de los deberes contenidos en las normas invocadas para concluir que:

...el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, basado en los análisis previos desarrollados de manera coordinada con DNP y Min. Hacienda se encuentra trabajando internamente en la propuesta de borrador del Decreto que busca reglamentar las bases estructurales del PNCTE<sup>3</sup>, incluyendo aspectos como los sectores económicos vinculados al programa, su interacción con otros instrumentos, lineamientos para la expedición de las obligaciones de respaldo de misiones por parte de los agentes regulados bajo el PNCTE, la arquitectura institucional, entre otros.

Una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tenga consolidado el borrador de la reglamentación general del PNCTE procederá a realizar los procesos requeridos que lleven a la expedición de este tipo de normativa<sup>4</sup>.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante oficio del 26 de octubre de 2022, indicó a la procuraduría accionante que, acogen la respuesta brindada por el ministerio demandado del 24 de octubre de 2022, en la que se explicó el estado de acatamiento de cada uno de los deberes jurídicos de la Ley 1931 de 2018, “a propósito de: **1)** Artículo 15: Contribuciones Nacionales ante la CMNUCC, **2)** Artículo 18: Planes Integrales de gestión del cambio climático territoriales. **3)** Artículo 26. Sistema Nacional de Información sobre cambio climático; **4)** Artículo 29 cupos transables de emisión de GEI, **5)** Artículo 19. Incidencia de los PIGCCT para la gestión del cambio climático ...”<sup>5</sup>.

## 3. Razones del posible incumplimiento

La parte accionante consideró que las entidades demandadas, no han reglamentado los artículos 15, 18, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 2018 a pesar de que han transcurrido más de cuatro años desde la expedición de la ley, y que

<sup>3</sup> Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (PNCTE).

<sup>4</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.

<sup>5</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

la norma estableció en su artículo 35 un plazo máximo de tres años para el desarrollo de la potestad reglamentaria y regulatoria.

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

Mediante auto del 16 de mayo de 2022, el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A admitió la demanda y ordenó las notificaciones al presidente de la república<sup>6</sup>, al director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

#### 5. Contestación de la demanda

##### 5.1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Por conducto de apoderado, precisó que contesta en nombre y representación del DAPR, vinculado directo al proceso mediante auto admisorio del 16 de diciembre de 2022, y que en virtud de lo previsto en el Decreto 2467 de 2022 y en todos los decretos sobre estructura y funciones del departamento, se puede emplear la denominación abreviada de “Presidencia de la República”.

Adujo que se opone a las pretensiones de la demanda, en razón a que esa entidad no es competente para expedir, a iniciativa propia, la reglamentación de los artículos 15, 18, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 2018, por cuanto esa responsabilidad “recae en los ministerios y departamentos administrativos que integran cada sector administrativo, a la luz de lo previsto en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998”.

Precisó que hubo indebido agotamiento del requisito de procedibilidad, pues “[e]ste requerimiento, en apariencia, formalmente cumplido por parte del accionante, **no está satisfecho en debida forma**, en cuanto el requerimiento de renuencia no se dirigió al competente para expedir la reglamentación pendiente de la Ley 1931 de 2018, sino a una autoridad distinta, en este caso el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que no ha incumplido ni está en situación de incumplir con un mandato legal específico”.

Resaltó que si bien el DAPR hace parte de la administración central nacional, no es la competente para ejercer la potestad reglamentaria derivada de la Ley 1931 de 2018, ni puede asumir la responsabilidad que le corresponde a la entidad que haya de integrar el gobierno nacional en el presente asunto.

Señaló que para la procedencia de la acción de cumplimiento debe existir a cargo de la autoridad renuente una obligación pendiente de acatamiento y en este caso el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene la

---

<sup>6</sup> Se verificó que la notificación del presidente se hizo a través del correo [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co) el 11 de enero de 2023, pero no hubo pronunciamiento alguno.



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

competencia legal suficiente y necesaria para cumplir lo que pretende la parte accionante, de suerte que no puede ser sujeto pasivo de este proceso.

Adujo que es frecuente asumir que “el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República” y “la Presidencia de la República” son dos entidades distintas con competencias diferentes, pero a la luz de lo previsto en el Decreto 2647 de 30 de diciembre de 2022 y, en general, en todos los decretos relativos a la estructura y funciones, se tiene que son una misma y única entidad.

Explicó que según el artículo 115 de la Constitución Política, el Gobierno nacional es una figura jurídica integrada por el presidente de la república y el ministro o director de departamento administrativo que corresponda según la naturaleza del asunto a tratar. Mencionó:

...que el Presidente de la República y Presidencia de la República NO son una misma persona. De hecho, el primero es una AUTORIDAD, la máxima administrativa de la rama ejecutiva; la segunda es una ENTIDAD entre muchas del orden nacional, pertenecientes a la rama ejecutiva. NO pueden confundirse ni tenerse como una sola, mucho menos en materia judicial, así la representación de ambos recaiga, en virtud de delegación, en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y lo será en los temas de competencia de cada una, según la Constitución y la Ley.

De esta forma, la responsabilidad de preparar la reglamentación de la Ley 1931 de 2018, si bien recae en el Gobierno Nacional, no ocurre lo mismo con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que no integrará al Gobierno en este asunto al ser un tema ajeno a sus competencias<sup>7</sup>.

Con fundamento en lo anterior, solicitó que se le desvinculara del medio de control de la referencia.

## 5.2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

A través de 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 de los artículos de la norma 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, consistente en año y medio o dos, toda vez que se debe seguir un procedimiento de instrumentación normativa, y la dedicación exclusiva de equipos técnicos y jurídicos, la articulación con otras entidades competentes para la reglamentación de las materias en discusión, etc.

Adujo que en relación con los mandatos reglamentarios determinados en los artículos 15, 18, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 2018, es necesario aclarar que lo referente a los plazos que establece el legislador para adelantar la reglamentación y la complejidad de los temas han hecho difícil la atención de los deberes contenidos en la normativa invocada.

---

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



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

Señaló respecto del artículo 15, referido a “Contribuciones Nacionales ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático – CMNUCC” que:

...es claro e irrefutable que Colombia ha cumplido a cabalidad, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el deber de someter ante la CMNUCC<sup>8</sup> su NDC<sup>9</sup> definiendo así sus compromisos en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), y en materia de adaptación y medios de implementación; compromisos que se han construido en coordinación con los restantes Ministerios y en el marco de la Comisión Intersectorial de Cambio Climático - CICC. La versión más reciente de la NDC de Colombia fue aprobada por la CICC y sometida ante la CMNUCC en diciembre de 2020, incluyendo, como lo pide el artículo 15 de la Ley 1931 de 2018, “un aumento con respecto a la meta anterior” y siguiendo el “régimen internacional establecido bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático<sup>10</sup>”.

Con base en lo anterior, manifestó que el deber material derivado del artículo 15 se ha cumplido cabalmente, por lo que no hay lugar a los reclamos endilgados al ministerio.

En relación con el artículo 19, “Incidencia de los PIGCCT<sup>11</sup> para la gestión del cambio climático”, precisó que la cartera ministerial reglamentó la guía PIGCCT y adelanta de manera constante, “las acciones referidas en atención a la evolución y técnica y normativa que se viene requiriendo desde los territorios. Adicionalmente, es importante señalar que para la reglamentación de este artículo se ha requerido la concertación con entes territoriales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Departamento Nacional de Planeación”.

Explicó que frente al artículo 26 “Sistema nacional de Información sobre cambio climático (SNICC)”, la oficina Asesora Jurídica solicitó la socialización y revisión del proyecto con las nuevas directivas para continuar el trámite de expedición, actividades que se surten en la actualidad, para lo cual aportó la última versión del proyecto de resolución “por el cual se establece el funcionamiento y la administración del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático – SNICC, y se dictan otras disposiciones”. Resaltó que la formulación de esa política esta priorizada en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Respecto al artículo 29 “Definición de los cupos transables de misión de GEI”, indicó que la Ley 1931 de 2018, creó el “Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI (PNCTE)” como instrumento económico para contribuir a la mitigación de gases de efecto invernadero (GEI); precisó que previo a la reglamentación en este tema, el estado colombiano ha sido consciente de que requiere primero un diseño técnico del programa y apoyarse técnicamente en especialistas nacionales e internacionales en sistemas de comercio de derechos de emisión de GEI, dado que este tipo de instrumentos no ha sido estructurado previamente en el país.

<sup>8</sup> CMNUCC, Convención Marco de las Naciones Unidad para el Cambio Climático

<sup>9</sup> Contribuciones Nacionales (NDC, por sus siglas en inglés)

<sup>10</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.

<sup>11</sup> Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático Sectoriales



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

Agregó que el desarrollo de ese diseño técnico ha sido dispendioso, dado que ha requerido:

...analizar y definir lineamientos con respecto a sectores económicos a regular bajo el PNCTE, los tipos de gases de efecto invernadero a cubrir, el tope de emisiones de GEI del programa, el umbral de emisiones anuales organizacionales de GEI para ser regulado bajo el PNCTE, las condiciones técnicas y reglamentarias necesarias para verificar las emisiones anuales de los agentes regulados, la asignación de cupos transables de emisión de GEI, los aspectos para mantener la estabilidad de los precios, el uso de créditos de compensación dentro del PNCTE, la flexibilidad temporal para propender por el cumplimiento de las obligaciones establecidas a los agentes regulados, el régimen sancionatorio, y los aspectos operativos e institucionales para el funcionamiento del Programa.<sup>12</sup>

Destacó que la Ley 1931 de 2018 indicó un plazo de tres años para la reglamentación, pero en consideración a la rigurosidad que implica cada uno de los aspectos indicados y atendiendo la importancia y complejidad, “la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC), ... el 27 de abril de 2021, en su sesión No. 10 y mediante el Acuerdo número 6, aprobó la Hoja de Ruta del Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de GEI (PNCTE)”.

Afirmó que actualmente se cuenta con los borradores de reglamentación actualizados según los cambios solicitados desde el inicio del nuevo gobierno, que serán debatidos para luego proceder a socializar y culminar los procesos.

Resaltó que no ha habido desinterés u omisión en adelantar gestiones por parte de la administración pública, la demora obedece a “la necesidad de tomarse el tiempo suficiente para ponderar una situación compleja antes de adoptar una decisión. En este evento no se está necesariamente frente a un incumplimiento de la función pública, sino frente al ejercicio legítimo de las competencias administrativas siempre que se trate de un lapso razonable para la toma de una decisión”.

## 6. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A mediante sentencia del 3 de febrero de 2023, frente a la excepción de la falta de legitimación en la causa por pasiva alegada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la negó, por lo que dispuso que debía concurrir en su papel de asistente del señor presidente de la república en la reglamentación de las normas invocadas.

Señaló que en cuanto a la reglamentación del inciso 3.º del artículo 18 de la Ley 1931 de 2018, la norma impone al Ministerio de Ambiente una obligación de expedir unas guías para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de los planes integrales de gestión del cambio climático en el nivel territorial y su articulación con los demás instrumentos de planificación del territorio; norma que se encontró cumplida, conforme con el material probatorio allegado al expediente.

<sup>12</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

Adujo que en relación con los incisos 2 y 3 del artículo 19 de la Ley 1931 de 2018, el deber está en cabeza del Gobierno nacional como encargado de reglamentar los lineamientos y orientaciones sobre la forma en que las autoridades de las entidades territoriales y las ambientales territoriales incorporarán la gestión del cambio climático en sus instrumentos de planeación, frente a lo cual pudo evidenciarse que no se ha regulado el tema, por tanto, la norma no ha sido atendida, pues ya transcurrieron los tres años que prevé el artículo 35 *ejusdem*.

Manifestó que respecto del párrafo del artículo 26 de la citada ley, corresponde al ente ministerial reglamentar el funcionamiento y la administración del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático y definir las reglas y procesos para la articulación con los sistemas que tengan similares propósitos, previsiones que aún no han sido acatadas.

Sostuvo que frente a los incisos 3 y 4 y el párrafo del artículo 29 de la norma invocada, se establece varias obligaciones para el Ministerio demandado, consistentes en: (i) establecer anualmente un número de cupos transables de emisión de gases con efecto invernadero; (ii) determinar, mediante normas de carácter general, las condiciones de adquisición de cupos transables de emisión de gases; (iii) regular, a través de normas de carácter general, qué tipo de agentes deberán respaldar, mediante cupos de emisión, las emisiones de gases con efecto invernadero; y; (iv) crear y comunicar públicamente los criterios de evaluación por los cuales se otorgarán los mencionados cupos.

Precisó que analizados los documentos que allegó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, podía concluirse que “no se ha cumplido, con la reglamentación de la norma de que se trata, pese a que las obligaciones son claras (no dan lugar a equívocos ni ambigüedades), expresas (por su carácter manifiesto y no implícito) y actualmente exigibles (han transcurrido los 3 años previstos en el artículo 35 de la Ley 1931 de 2018, para su reglamentación)”.

En consecuencia, dispuso:

PRIMERO. DECLARAR NO PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

SEGUNDO. ACCEDER a parcialmente a las pretensiones de la demanda.

En consecuencia, se ORDENA al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo de sus respectivas competencias, reglamentar las siguientes normas de la Ley 1931 de 2018: el inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el párrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el párrafo del artículo 29.

Las entidades mencionadas deberán dar cumplimiento a la orden anterior en un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

TERCERO. IMPONER al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la obligación de presentar informes



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

mensuales al Despacho sustanciador del presente asunto sobre el cumplimiento de la sentencia, conforme al inciso final del artículo 25 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO. NEGAR las pretensiones de la demanda en relación con el cumplimiento del inciso 3 del artículo 18 de la Ley 1931 de 2018, por cuanto se expidió la reglamentación correspondiente por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ...<sup>13</sup>.

## 7. Las impugnaciones<sup>14</sup>

### 7.1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

El apoderado judicial insistió en que la entidad que representa no es competente para expedir, a iniciativa propia, la reglamentación de los artículos 15, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 2018, pues esta responsabilidad recae en los ministerios y departamentos administrativos que integran cada sector administrativo, conforme con el artículo 59 de la Ley 489 de 1998. Sostuvo que:

...el Gobierno Nacional está encabezado por el presidente de la República, a quien le competará expedir la reglamentación pertinente de la Ley 1931, no puede, por ello, colegirse que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República está incurso en la renuencia propia de las acciones de cumplimiento, y que se le obligue a expedir una reglamentación para la que carece de las capacidades jurídicas, operativas y técnicas, así como de la experticia científica necesaria para ello<sup>15</sup>.

Resaltó que la responsabilidad de reglamentación de la Ley 1931 de 2018, recae, por una parte, en el Gobierno nacional, caso en el cual el departamento accionado no forma parte; por otra, directamente en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Adicionalmente, en ninguno de los artículos invocados se le impone al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República una obligación clara, expresa y exigible.

Explicó que si bien puede aceptarse que hay aspectos de la Ley 1931 de 2018 que son materia de reglamentación, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no puede integrar el Gobierno nacional al momento de expedirla, en ese orden esa autoridad no tiene ningún deber incumplido, ni podría ser sujeto pasivo de cualquier orden en este caso.

Precisó que no se comparte la postura del Tribunal de que la vinculación del DAPR al presente caso es pertinente, en cuanto la “potestad reglamentaria corresponde al Presidente de la República ... el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República debe apoyarlo en el cumplimiento su competencia, según lo dispone el Decreto 2647 de 30 de diciembre de 2022, artículo 1”<sup>16</sup>; en razón a que la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno nacional, encabezado por el presidente de la república.

<sup>13</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.

<sup>14</sup> La sentencia del 3 de febrero de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, fue notificada por medios electrónicos el 16 de febrero de 2023, y los escritos de impugnación presentados por los apoderados del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fueron radicados por correo e 21 de febrero de 2023, término que se encuentra oportuno.

<sup>15</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.

<sup>16</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

Reiteró que el DAPR no es la autoridad competente para reglamentar las normas pretendidas por la parte actora, ni siquiera es sujeto pasivo en este proceso; por lo que resaltó:

...que la Presidencia de la República es un Departamento Administrativo que forma parte del sector central de la administración pública del orden nacional, creado mediante el Decreto Legislativo 133 del 27 de enero de 1956, convertido en legislación permanente mediante la Ley 1ª de 1958. De acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 1784 de 2019, modificado por el Decreto 2647 de 30 de diciembre de 2022 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, ...

El artículo 2 del referido Decreto 1784 de 2019, dispone que la Presidencia de la República tiene naturaleza especial, conforme lo establecido en la Ley 55 de 1990.

Por su parte, el artículo 4 del Decreto 1784 de 2019, reformado por el Decreto 2467 de 2022, establece las funciones generales del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, las cuales se encuentran encaminadas a prestar apoyo logístico y administrativo al presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones, que son principalmente las consignadas en el artículo 189 de la Constitución.

... En este orden de ideas, el deber de la expedición de los decretos surge en la competencia de los ministerios que deben atender la obligación para que finalmente, junto con el presidente de la República, conformando el “Gobierno Nacional”, puedan suscribir el documento correspondiente.

... Ahora bien, es necesario resaltar que el Presidente de la República y Presidencia de la República NO son una misma persona. De hecho, el primero es una AUTORIDAD, la máxima administrativa de la rama ejecutiva; la segunda es una ENTIDAD entre muchas del orden nacional, pertenecientes a la rama ejecutiva. NO pueden confundirse ni tenerse como una sola, mucho menos en materia judicial, así la representación de ambos recaiga, en virtud de delegación, en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y lo será en los temas de competencia de cada una, según la Constitución y la Ley. De esta forma, la responsabilidad de preparar la reglamentación de la Ley 1931 de 2018, si bien recae en el Gobierno Nacional, no ocurre lo mismo con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, que no integrará al Gobierno en este asunto al ser un tema ajeno a sus competencias”<sup>17</sup>.

Destacó que en ninguno de los artículos de la Ley 1931 de 2018 que fueron demandados se impone al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República una obligación clara, expresa, exigible y perfectamente determinada, toda vez que esta entidad no tiene la competencia que reclama la parte accionante, en consecuencia, no puede, ni debe ser sujeto de orden alguna.

Adujo que la cartera de Ambiente y Desarrollo Sostenible como cabeza del sector administrativo y responsable directo del contenido de la Ley 1931 de 2018, ha adelantado gran parte del trabajo necesario para cumplir con su reglamentación, pero forzar la expedición precipitada de reglamentos de carácter técnico y de profundas implicaciones medioambientales en nada contribuye a este propósito.

Afirmó que “...una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible agote los procedimientos internos y presente a consideración del presidente de la República los actos reglamentarios que sean pertinentes, este Departamento

<sup>17</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

Administrativo cumplirá lo de su cargo. Pero no puede obligarse a esta Entidad a expedir una reglamentación para la que carece de competencia”<sup>18</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, pidió que se revoque la sentencia del 3 de febrero de 2023, que ordenó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República reglamentar algunos aspectos de la Ley 1931 de 2018 y le impuso la obligación de presentar informes mensuales sobre el estado de avance de dicha orden y en consecuencia, se declare probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que esa entidad no es competente para atender lo exigido por la parte actora.

## 7.2. 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 y 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 un año y medio y dos años, considerando el proceso que debe surtir para la expedición de cada norma”; adicionalmente,

...otorgar a la administración plazo para rendir dos (2) informes cada tres (3) meses sobre el avance de la gestión, pues rendir un informe por mes constituye una carga desproporcionada para este Ministerio, toda vez que ..., esta cartera tiene una alta litigiosidad, de la cual emanan las obligaciones de informes, y en el caso en concreto, un informe mensual no daría cuenta de un avance realmente ‘sustancial’.

Reiteró que la Ley 1931 de 2018 estableció en su artículo 35, que el Gobierno nacional contará con tres años para reglamentar todas las disposiciones de la citada norma, “computados a partir de su promulgación; sin embargo, si bien se estableció un plazo determinado, también es cierto 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, tal como se indicó en la contestación inicial”.

Insistió que como lo señaló en el escrito de repuesta de la demanda, cada una de las gestiones que de manera juiciosa ha adelantado para la reglamentación solicitada demuestran el interés encaminado a cumplir el mandato del legislador.

Mencionó que el Tribunal no observó con suficiente atención que lo que resta en la labor de reglamentación, “requiere un análisis, una gestión y un proceso en general tan complejo, que el término que se otorga a las entidades accionadas, tanto para reglamentar las materias respectivas como para rendir informes sobre los avances de dicha labor, son totalmente insuficientes y distan del cumplimiento adecuado de la totalidad de parámetros establecidos”.

<sup>18</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

Destacó que en el caso del inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el parágrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el parágrafo del artículo 29, se tiene la necesidad de que esta reglamentación sea incluida en la respectiva agenda regulatoria, pues tal como lo señala el Artículo 2.1.2.1.20. del Decreto 1081 de 2015, los ministerios cabeza de sector tienen que publicar en la sección normativa de sus sitios web o en cualquier otro medio que dispongan, a más tardar el 31 de octubre de cada año.

Afirmó que los aspectos establecidos en la Ley 1931 de 2018 se encuentran en mora de atender, no obstante, tanto el plazo de seis meses para reglamentar diversas materias como el de un mes para rendir informes de avance en las gestiones son imposibles de cumplir; “el primero, por cuanto las gestiones, trámites, requisitos de técnica normativa, diversidad de actores y consultas pertinentes hacen que los plazos para materializar el desarrollo de decretos o resoluciones en lo respectivo sean mucho más amplios de lo que consideró el *a quo*”; y, el segundo, porque la complejidad de este tipo de reglamentación “hace que un informe en un mes no pueda dar cuenta realmente de ningún avance significativo o sustancial en las gestiones que se deben realizar”.

## 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 A, 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>19</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 3 de febrero de 2023, que negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

### 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

---

<sup>19</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: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

orden que imparte el juez de lo contencioso administrativo a la autoridad renuente.

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>20</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>21</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

<sup>20</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>21</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.



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

oportuna o porque, a pesar de ser proferida en tiempo, sea contraria al querer del ciudadano<sup>22</sup>.

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 7 de octubre de 2022, en el que le solicitó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cumplimiento de los artículos 15, 18, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 2018, toda vez que el artículo 35 *ejusdem*, previó un plazo máximo de tres años a partir de la promulgación de la ley, para implementar la reglamentación de estas normas.

La cartera ministerial, el 24 de octubre de 2022, informó a la procuraduría accionante que:

...basado en los análisis previos desarrollados de manera coordinada con DNP y Min. Hacienda se encuentra trabajando internamente en la propuesta de borrador del Decreto que busca reglamentar las bases estructurales del PNCTE, incluyendo aspectos como los sectores económicos vinculados al programa, su interacción con otros instrumentos, lineamientos para la expedición de las obligaciones de respaldo de misiones por parte de los agentes regulados bajo el PNCTE, la arquitectura institucional, entre otros.<sup>23</sup>.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el 26 de octubre de 2022, manifestó a la procuraduría accionante que, “nos aunamos plenamente a la respuesta que a su requerimiento dio el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el día 24 de octubre de 2022 (comunicación 2022E103880400002), en la cual se explica en detalle el estado del cumplimiento de cada a uno de los deberes jurídicos de la ley 1931 de 27 de julio de 2018 ...”.

Así, está acreditado el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción.

## 5. El caso concreto

<sup>22</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, 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.

<sup>23</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

Como quedó expuesto, la parte demandante pretende el cumplimiento de los artículos 15, 18, 19, 26 y 29 de la Ley 1931 de 2018 para que las entidades demandadas implementen y regulen las citadas normas conforme a las previsiones allí consignadas.

Frente a la decisión adoptada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al considerar que:

...Como la potestad reglamentaria corresponde al presidente de la República (artículo 189, numeral 11, de la Constitución: 'ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes'), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República debe apoyarlo en el cumplimiento su competencia, según lo dispone el Decreto 2647 del 30 de diciembre de 2022, artículo 1<sup>o</sup>.<sup>24</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, al analizar las normas invocadas como incumplidas el *a quo* estimó que si bien se han adelantado varias actuaciones para la reglamentación de las mismas, no se ha concretado la regulación del inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el parágrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1931 de 2018, razón por la que accedió parcialmente a las pretensiones y ordenó al Ministerio de Ambiente y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que reglamentaran las citadas disposiciones, en un término de seis meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia y les impuso la obligación de presentar informes mensuales al despacho sustanciador sobre el cumplimiento de la sentencia.

El fallo de primera instancia fue objeto de apelación por las entidades demandadas, por su parte el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República insistió en que no tiene legitimación en la causa por pasiva para acudir como demandada a este proceso, en cuanto no conforma el Gobierno nacional que precisa una de las disposiciones y, respecto de los otros artículos no se impone a esta entidad ningún deber de reglamentación o regulación.

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 los artículos de la norma relacionados en el presente medio de control. 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 un año y medio y dos años, considerando la complejidad del tema y en atención a que se debe interactuar con otras autoridades; además, que se amplíe el plazo de rendición de informes a cada tres meses, pues hacerlo cada mes no daría cuenta de un avance realmente sustancial.

<sup>24</sup> Se transcribe tal cual, incluso con posibles errores.



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

Entonces, para la Sala el objeto de impugnación está limitado a la falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la solicitud de modificar el plazo otorgado para la reglamentación y rendir los informes al Tribunal, por lo cual el estudio procederá frente a estas circunstancias.

En este orden de ideas, considera la Sala que, en efecto, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene legitimación en la causa por pasiva para acudir como demandada a este proceso.

Es evidente que la actuación previa y necesaria para la designación de la entidad encargada de la reglamentación de las normas invocadas con la demanda no está a cargo de dicho departamento administrativo, como pasa a explicarse:

Frente al artículo 15 de la Ley 1931 de 2018<sup>25</sup>, corresponde al Gobierno nacional reglamentar lo relacionado con la definición de corto, mediano y largo plazo de las contribuciones nacionales ante la Cmnucc, es decir al presidente con el ministro del ramo, en este caso Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Respecto del artículo 19<sup>26</sup>, se precisa en los incisos 2 y 3 que es deber del Gobierno nacional, por una parte establecer los lineamientos y guías que orienten la forma en que los departamentos, municipios y distritos deben incorporar el cambio climático en los diferentes instrumentos de planificación señalados; y por la otra, definir los lineamientos para que las autoridades ambientales regionales incorporen la gestión del cambio climático; por tanto, estos deberes están en cabeza del presidente con el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En cuanto al artículo 26<sup>27</sup>, en el párrafo se señala a la cartera ministerial demandada para que reglamente el funcionamiento y la administración del Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICC) y defina las

<sup>25</sup> **Artículo 15.** Contribuciones nacionales ante la Cmnucc. (...)

La gestión nacional del cambio climático estará orientada a lograr estos compromisos o unos más ambiciosos.

**El Gobierno nacional reglamentará** lo relacionado con la definición de corto, mediano y largo plazo de las contribuciones nacionales ante la Cmnucc, las cuales deberán representar un aumento con respecto a la meta anterior, de conformidad con el régimen internacional establecido bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. (...).

<sup>26</sup> **Artículo 19.** (...).

**El Gobierno nacional establecerá** los lineamientos y guías que orientarán la forma en que los departamentos, municipios y distritos deberán incorporar el cambio climático en los diferentes instrumentos de planificación señalados.

**El Gobierno nacional también definirá** los lineamientos y orientaciones para que las autoridades ambientales regionales incorporen la gestión del cambio climático en los instrumentos de planeación ambiental, de ordenamiento territorial, y de planificación financiera.

<sup>27</sup> **ARTÍCULO 26.** Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático. (...)

**Parágrafo 2.** El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará el funcionamiento y la administración del SNICC, y definirá las reglas y procesos para la articulación** con los sistemas que tengan similares propósitos y gestionen información relacionada con el seguimiento a la gestión del cambio climático, en particular lo relacionado con la evaluación, monitoreo, reporte y verificación de las acciones en cambio climático y el cumplimiento de las metas nacionales en esta materia.



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

reglas y procesos para la articulación con los sistemas que tengan similares propósitos.

El artículo 29<sup>28</sup> de la citada ley, en los incisos 3 y 4 y el párrafo, se consagran las obligaciones al ministerio demandado de: (i) establecer anualmente un número de cupos compatibles con las metas nacionales de reducción de emisiones de GEI y determinar mediante normas de carácter general, las condiciones de adquisición de estos cupos; (ii) regular que tipo de agentes deben respaldar a través de cupos de emisión; y, (iii) crear y comunicar públicamente los criterios de evaluación a través de los cuales se otorgarán los cupos de que trata la norma.

De modo que, como lo afirma el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, esta entidad no tiene competencia para reglamentar, ni regular el tema objeto de estudio de este medio de control.

Adicionalmente, como lo manifestó la apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las normas a reglamentar corresponden a esa cartera, en cuanto es la abanderada del tema, en razón a su especialidad, según lo determina la misma Ley 1931 de 2018, por lo que resulta incuestionable que la puesta en marcha debe hacerla esta cartera y no la Presidencia de la República.

Entonces, se revocará el numeral primero de la providencia de primera instancia, para declarar probada la excepción reiterada en la impugnación.

Ahora en cuanto a la solicitud de la apoderada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de que se le amplié el término de seis meses 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 el trámite de socialización de los proyectos, adicionalmente de la complejidad del tema.

Considera la Sala que la argumentación aducida por el ente ministerial es la misma que se expuso con la contestación de la demanda, y como lo mencionó el Tribunal, ya se han adelantado trámites que permiten inferir que el plazo otorgado es suficiente para la reglamentación ordenada, máxime que el artículo 35 de la Ley 1931 de 2018 previó un plazo de tres años para la reglamentación de todas las normas citadas, contados a partir de la promulgación de la ley,

---

<sup>28</sup> **Artículo 29.** Definición de los cupos transables de emisión de GEI. (...)

**El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá anualmente un número de cupos compatible con las metas nacionales de reducción de emisiones de GEI y determinará, mediante normas de carácter general, las condiciones de adquisición de los cupos transables de emisión de GEI a través de una subasta inicial anual.**

**El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante normas de carácter general, regulará qué tipo de agentes deberán respaldar, a través de cupos de emisión, las emisiones de GEI asociadas con su actividad.**

**Parágrafo. El Ministerio de Ambiente estará en la obligación de crear y comunicar públicamente los criterios de evaluación por medio de los cuales se otorgarán los cupos de los que trata el presente artículo.**



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

término que está más que vencido, pues ha transcurrido más de cuatro años sin que se haya atendido las disposiciones invocadas como incumplidas.

Por otra parte, en relación con la solicitud de presentar dos informes cada tres meses ante el Tribunal, no se accede, en razón a que se estima que como lo dispuso la autoridad judicial de comunicar mensualmente está ajustado, pues la razón de ello es asegurar que se cumpla la orden, pues el deber es reportar los avances en el cumplimiento de la sentencia, que permite mantener la competencia hasta que cese el incumplimiento, conforme lo prevé el inciso final del artículo 25 de la Ley 393 de 1997.

En consecuencia, se revoca parcialmente la decisión del tribunal, para en su lugar, declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y confirmar la sentencia impugnada en el sentido de ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentar el inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el párrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 del párrafo del artículo 29, en un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia; e imponer a esa cartera ministerial, la obligación de presentar informes mensuales al Tribunal sobre el cumplimiento de la sentencia, conforme al inciso final del artículo 25 de la Ley 393 de 1997.

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

## FALLA

**PRIMERO:** Revocar parcialmente la sentencia del 3 de febrero de 2023 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, para en su lugar:

1. Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
2. Confirmar la sentencia impugnada, en el sentido de ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, reglamentar el inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el párrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 del párrafo del artículo 29, en un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia; e imponer al Ministerio de Ambiente, la obligación de presentar informes mensuales al Tribunal sobre el cumplimiento de la sentencia, conforme al inciso final del artículo 25 de la Ley 393 de 1997.

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



Demandante: Procuraduría General de la Nación – Procuraduría  
Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 25000-23-41-000-2022-01551-01

**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 <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”