



Demandante: Andrea Padilla Villarraga
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2020-00738-01

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

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Radicación: 25000-23-41-000-2020-00738-01
Demandante: ANDREA PADILLA VILLARRAGA
Demandados: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO
SOSTENIBLE Y OTROS

Tema: Revoca parcialmente la sentencia de primera instancia

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver las impugnaciones interpuestas por los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación contra la sentencia dictada el 7 de octubre de 2021, por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento presentada por la señora Andrea Padilla Villarraga.

I. ANTECEDENTES

1.1. La solicitud

La señora Andrea Padilla Villarraga, a nombre propio, demandó a los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Salud y Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural, del Interior, el Departamento Nacional de Planeación, a Parques Nacionales Naturales, el Instituto Colombiano Agropecuario y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, con la finalidad de obtener el cumplimiento del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019¹.

1.2. Hechos

1.2.1. La demandante manifestó que el 25 de mayo de 2019, fue publicada en el Diario Oficial la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”.

¹ “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”.



Señaló que el artículo 324 *ibidem* ordenó al Gobierno Nacional que, en el plazo de seis (6) meses, formulara la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres.

1.2.2. La señora Padilla Villarraga indicó que el plazo otorgado por el legislador feneció el 25 de noviembre de 2019, sin haberse dado cumplimiento a la norma mencionada.

1.2.3. Informó que, el 29 de noviembre de 2019, requirió al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el obediencia del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019.

Seguidamente, indicó que el 9 de junio de 2020, mediante correos electrónicos, solicitó el acatamiento de la disposición referida a los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, del Interior, de Salud y Protección Social, al Departamento Nacional de Planeación, a Parques Nacionales Naturales, al Instituto Colombiano Agropecuario y a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca.

1.2.4. La actora manifestó que a la fecha de presentación de la demanda solo contestaron el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el sentido de indicar que habían realizado una serie de reuniones exploratorias con Parques Nacionales Naturales, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, a efectos de formular la política pública. Sin embargo, aludió que aquella no ha sido expedida.

1.3. Pretensiones

En la demanda se formularon las siguientes:

“1. Que se le ordene al Gobierno Nacional cumplir el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019.

2. Que, en consecuencia, se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Salud y la (sic) Protección Social, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio del Interior, al Departamento Nacional de Planeación y a las demás entidades competentes; que, en el marco de sus competencias, procedan a formular la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres dentro del término perentorio que establezca el Despacho.

3. Que se ordene que la política expedida cumpla con los lineamientos establecidos en el inciso segundo del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019. (...).”

1.4. Trámite de la solicitud en primera instancia

El presente asunto fue conocido, en primera instancia, por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que, por medio de



auto de 27 de octubre de 2020, la admitió y ordenó notificar a los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Salud y Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural, del Interior, al Departamento Nacional de Planeación, a Parques Nacionales Naturales, al Instituto Colombiano Agropecuario y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, como autoridades accionadas.

El Tribunal dictó sentencia de primera instancia el 25 de febrero de 2021, sin embargo, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca propuso la nulidad procesal de lo actuado, con fundamento en la causal 8 del artículo 133 del CGP, en atención a que fue indebidamente notificado de la admisión de la demanda de cumplimiento, razón por la cual, por medio de auto de 12 de agosto de 2021, la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal de Cundinamarca, declaró la nulidad de lo actuado únicamente frente a dicha autoridad, desde la notificación del auto admisorio de la demanda, inclusive, y ordenó a la Secretaría de esa Corporación que la realizara al correo [notificacionesjudiciales@aunap.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@ aunap.gov.co).

1.5. Informes

1.5.1. El Instituto Colombiano Agropecuario – ICA se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y solicitó su desvinculación en el presente asunto.

Señaló que, en lo relacionado en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 sobre la protección de los animales domésticos y silvestres por parte del Estado, ha acudido a las convocatorias efectuadas por el Ministerio de Ambiente, construyendo de manera conjunta con el Grupo de Inocuidad en la Producción Primaria Pecuaria, la Dirección Técnica de Inocuidad e Insumos Veterinarios y la Subgerencia de Protección Animal y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural un borrador de documento.

Informó que el 26 de junio de 2020 se realizó una nueva reunión virtual, en la que se elaboró un documento con el “*árbol de problemas y cronograma de actividades*” para apoyar todo el impulso que requiera la cartera de Ambiente en la elaboración de las políticas públicas para fomentar una cultura de respeto por los animales.

También indicó que remitió al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la cartera de Agricultura y Desarrollo Rural, los diferentes documentos y proyectos de normas que se adelantan en el marco del Decreto 2113 de 2017 con el objeto de que se incluyan dentro de la política de protección y bienestar animal.

En su criterio, al haber participado activamente no ha desatendido el mandato que se invoca en la demanda.

1.5.2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó negar las pretensiones de la señora Padilla Villarraga.



Informó que la política contemplada en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019, indica que establecerá lineamientos en materia de bienestar de animales de granja; en situación de calle; maltratados; especies silvestres objeto de tráfico ilegal; entre otros, y definirá estrategias, programas y propuestas de normatividad para la protección animal, tales como la formación en tenencia responsable; las campañas de esterilización; la creación de centros territoriales de bienestar, la rehabilitación y asistencia integral de fauna doméstica y silvestre; la sustitución progresiva de vehículos de tracción animal; y el fortalecimiento de la investigación y procesamiento de delitos, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal.

Aludió que en cumplimiento de la anterior normativa y en el marco de sus competencias, ha establecido los lineamientos en materia de bienestar animal del Sector Agropecuario, desde la expedición del Decreto 2113 de 15 de diciembre de 2017².

Igualmente, indicó que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió la Resolución 153 de 16 de mayo de 2019, por medio de la cual se creó y reglamentó el Consejo Nacional de Bienestar Animal y el Comité Técnico Nacional de Bienestar Animal.

Señaló que, en el marco del comité y consejo referidos, se elaboró el proyecto de acto administrativo por el cual se adopta el Manual de Condiciones de Bienestar Animal propias de cada una de las especies de producción en el sector agropecuario para las especies équidas³, porcinas, ovinas y caprinas, que se concretó en la Resolución 136 de 3 de junio de 2020⁴, con el fin de dar cumplimiento a lo estipulado en la Resolución 153 de 2019, antes mencionada.

Manifestó que el 6 de agosto de 2020 se llevó a cabo el Comité Técnico de Bienestar Animal, en el que se presentó el proyecto para las especies acuáticas. Informó que el 24 de agosto de 2020, se adelantó la sesión en donde fue aprobada la Resolución 253 de 29 de octubre de 2020⁵.

² “Por el cual se adiciona un capítulo al Título 3 de la parte 13 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.

³ Según la Real Academia Española “**équido, da** Del lat. *equus* 'caballo' e *-ido*2.

1. *adj. Zool.* Dicho de un mamífero: Del grupo de los perisodáctilos, que tiene cada extremidad terminada en un solo dedo; p. ej., el caballo o el asno. U. t. c. s. m., en pl. como taxón.”. link: <https://dle.rae.es/diccionario>

⁴ “Por la cual se adopta el Manual de Condiciones de Bienestar Animal Propias de cada una de las especies de producción en el sector agropecuario para las especies équidas, porcinas, ovinas y caprinas”.

⁵ “Por la cual se adopta el Manual de las condiciones de bienestar animal de propias de cada una de las especies de producción del sector agropecuario; bovina, bufalina, aves de corral y animales acuáticos”.



Refirió a las sesiones realizadas por el Consejo Nacional de Bienestar Animal y del Comité Técnico de Bienestar Animal en cumplimiento de lo previsto en la Resolución 153 de 2019, por lo que, en su criterio, no se ha incumplido la norma a que hace referencia la demandante.

Asimismo, relacionó las reuniones y la gestión adelantada por dicho ministerio en desarrollo de la política de bienestar animal, y esgrimió que la acción es improcedente al no ser renuente en el cumplimiento de la norma invocada por la actora. Aludió que el término señalado en la ley para la formulación de la política no se ajusta a la realidad, por cuanto este tipo de procesos conlleva periodos superiores a lo allí establecido, así como la participación de diversas autoridades.

1.5.3. Parques Nacionales Naturales de Colombia manifestó que la norma que se invocó en la demanda no le corresponde acatarla, por cuanto el diseño de la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres y la reglamentación de la misma está en cabeza de otras autoridades.

Al respecto indicó que el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 es claro al señalar cuáles son las entidades llamadas a participar en el cumplimiento del mandato legal, dentro de las cuales no se refiere a Parques Nacionales. En consecuencia, no le es exigible el mandato legal que se demanda.

1.5.4. El Ministerio de Salud y Protección Social propuso como excepción la que denominó “*inobservancia de presupuestos para que prospere la acción de cumplimiento*”, al cumplirse por dicha autoridad todas las actividades, en el marco de sus competencias, a fin de participar en la formulación de la política nacional de protección y bienestar de animales domésticos y silvestres, de que trata el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019.

Para sustentar lo anterior, en primer lugar, precisó que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la entidad responsable de coordinar y liderar el proceso de formulación de la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres.

Informó que en el mes de octubre del año 2019 se llevaron a cabo dos reuniones en las cuales se presentaron los avances y la gestión adelantada por parte del Ministerio de Salud y Protección Social a través de las Subdirecciones de Salud Ambiental y de Salud Nutricional Alimentos y Bebidas (Dirección de Promoción y Prevención), con relación a la protección y el bienestar animal, en el ámbito de aplicación del sector salud.

Como resultado de esas reuniones, manifestó que se concertó el cronograma y plan de trabajo, dentro del cual se evidenció la necesidad de discutir y definir un problema común entre los diferentes sectores y generar un árbol de problemas



con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), usando la metodología del Conpes.

Indicó que se establecieron los puntos focales de las entidades participantes y que se contó con la asistencia de la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del MADS, el Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Promoción y Prevención del MSPS, el Instituto Nacional de Salud (INS), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Parques Nacionales Naturales (PNN), el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal (IDPYBA) de Bogotá y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (ANAP).

Señaló que se construyó el denominado “*árbol de problemas*” que se desarrolló el 14 de noviembre del año 2019 y se continuó los días 2 y 10 de diciembre de 2019, como resultado de la articulación interinstitucional y por convocatoria del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el apoyo del DNP, escenario en el que se enlistaron las situaciones relacionadas con la materia y se señalaron cuáles son sus causas y efectos, así como también se acordaron las definiciones que harán parte del marco conceptual de la política.

Dijo que posteriormente, en el año 2020 y en desarrollo del trabajo intersectorial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural convocó a una reunión del Consejo Nacional de Bienestar Animal, que preside el ICA, en la cual se presentó el Proyecto de Ley 266 de 2019 Cámara: “*Código Nacional de Protección y Bienestar Animal*”, como insumo para el trabajo que se venía adelantando por las entidades ya mencionadas.

Sin embargo, aludió que para el mes de marzo de 2020 las medidas de emergencia adoptadas por el Gobierno Nacional afectaron el cronograma de trabajo ante la cancelación de algunas reuniones programadas.

No obstante, señaló que el 11 de septiembre de 2021, el Ministerio asistió a la Mesa Técnica Interinstitucional - Política Bienestar Animal convocada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que se desarrolló de forma virtual y que en ese espacio se realizó la socialización concienzuda de la normatividad relacionada con el bienestar animal, desde los convenios internacionales y la nacional formulada desde los diferentes sectores, el resultado del ejercicio del “*árbol de problemas*” que se construyó en sesiones anteriores, a fin de identificar la problemática central y en donde quedó como compromiso que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizaría el envío del documento: “*Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres*” de la Ley 1955 de 2019 con el fin de realizar revisión y aportes al documento.

De acuerdo con lo anterior, indicó que la Subdirección de Salud Ambiental y la Subdirección de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas del Ministerio de Salud y



Protección Social realizaron aportes al documento de forma conjunta, los cuales fueron enviados mediante correo electrónico del 16 de octubre de 2020, dando cumplimiento de manera oportuna a lo solicitado.

Finalmente, señaló que el ministerio ha orientado y acompaña a las autoridades sanitarias departamentales, distritales y municipales, contando con una cartilla de tenencia responsable de perros y gatos disponible para las acciones de educación para la salud en la población escolar, al igual que con los informes consolidados de la gestión territorial en cuatro instrumentos que se consolida a nivel departamental y nacional, a saber: (i) gestión integral del riesgo, (ii) promoción de la salud, (iii) vacunación antirrábica y (iv) vigilancia en salud pública de zoonosis, todo lo cual que se encuentra publicado en la página web institucional y relacionó los respectivos enlaces electrónicos.

1.5.5. El Departamento Nacional de Planeación aludió que no fue debidamente constituido en renuencia.

Indicó que, si bien la demandante aportó escrito de 9 de junio de 2020 con la referencia “*requerimiento previo de la acción de cumplimiento*”, no se adjuntó constancia de envío y entrega a esa entidad.

Informó que solicitó a la oficina que administra el correo institucional de servicio al ciudadano de esa entidad que verificara si el citado documento fue recibido, ante lo cual respondió que no había registro del requerimiento mencionado; como también consultó al coordinador del Grupo de Correspondencia del Departamento el cual explicó que, una vez verificados los buzones a su cargo, no se evidenció ningún correo.

En consecuencia, como el requerimiento no fue efectivamente remitido a esa entidad, aludió que no podría señalarse omisión en la respuesta y mucho menos la constitución de renuencia que alegó la parte actora, aunado a que no se sustentó ni acreditó en la demanda la existencia de un perjuicio irremediable que configure la excepción para prescindir del mencionado requisito.

A pesar de lo anterior, señaló que tampoco se ha desatendido el mandato previsto en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 por parte de esa entidad, por lo cual la demanda deviene en improcedente, toda vez que el legislador asignó la tarea al Gobierno Nacional de formular la política nacional de protección y bienestar de animales domésticos y silvestres, expresamente bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Informó y detalló las actividades en las que ha participado, a través de la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible, durante los años 2019 y 2020, en las mesas de trabajo convocadas por la cartera de ambiente para construir de manera interinstitucional la Política de Protección y Bienestar de Animales.



Sostuvo que el 7 de julio y el 15 de octubre de 2020, la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible remitió al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible comentarios al documento borrador de la Política de Protección y Bienestar Animal, los cuales fueron enviados a través de correo electrónico.

De otra parte, informó que en virtud de lo dispuesto en el artículo 248 de la Ley 1753 de 2015, por medio de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, lideró la elaboración de un borrador de documento de política, que tenía como objetivo general fortalecer las capacidades institucionales y sociales en la protección y bienestar de animales domésticos en el país. Asimismo que, durante los años 2016 y 2017, trabajó en una propuesta que contenía un diagnóstico basado en los insumos obtenidos durante una estrategia de participación y en una revisión de los estándares de protección y bienestar animal a nivel internacional, no obstante, durante ese desarrollo, se recalcó la necesidad de contar con una política de protección para todas las especies animales y no solo las domésticas, la que constituye a su vez un insumo para la política a que hace mención el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019.

1.5.6. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó negar las pretensiones de la demanda presentada por la señora Padilla Villarraga.

Aludió que, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019, ha establecido los lineamientos en materia de bienestar animal del sector agropecuario, desde la expedición del Decreto 2113 de 15 de diciembre de 2017 y las Resoluciones 153 del 16 de mayo de 2019, 136 de 3 de junio 2020 y 253 del 29 de octubre de 2020. Asimismo, indicó y aportó la documental concerniente a las reuniones y actividades que se realizaron con tal finalidad.

Señaló que, de esta manera, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adelantó las actuaciones correspondientes, lo que impide concluir que lo dispuesto en el artículo 324 de la Ley no ha sido cumplido en lo que a esa cartera le compete. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que han sido lideradas y ejecutadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

1.5.7. La Superintendencia de Notariado y Registro se opuso a la prosperidad de las pretensiones en atención a que, de acuerdo con la literalidad de la disposición que se pidió cumplir, no existe un imperativo normativo que tenga que ser efectuado por esa entidad, toda vez que dicha obligación no guarda ninguna relación con las funciones y competencias que han sido encomendadas constitucional y legalmente ni a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, por lo tanto, no participó hechos narrados por la accionante, ni tiene injerencia alguna en la aplicación del artículo 324° de la Ley 1955 de 2019.

Manifestó que “[...] *no entendemos la razones fácticas o jurídicas por las cuales fuimos notificados de la presente acción a través del correo electrónico*



notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co el día 13 de noviembre de la presente anualidad, proveniente del correo electrónico scs01sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co.”

1.5.8. El Ministerio del Interior y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca no contestaron la demanda, pese a encontrarse debidamente notificados.

1.6. Sentencia de primera instancia

La Subsección “A” de la sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia de 7 de octubre de 2021, resolvió:

“(…) PRIMERO. - SIN LUGAR a declarar de la excepción denominada “inobservancia de presupuestos para que prospere la acción de cumplimiento”, formulada por el Ministerio de Salud y Protección Social, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO. - DECLÁRASE no probado el incumplimiento del requisito de renuencia frente al Departamento Nacional de Planeación, por las razones expuestas en la presente providencia.

TERCERO.- DECLÁRASE incumplida y, en consecuencia, ORDÉNASE al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Sostenible (sic), con la participación del Ministerio de Salud y la (sic) Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación y las demás entidades competentes que en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, cumplan con el deber impuesto en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019.

CUARTO. - NOTIFÍQUESE esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la ley 393 de 1997.

QUINTO. - En firme esta providencia, previas constancias secretariales de rigor, ARCHÍVESE el expediente (…)”.

En primer lugar, el juzgador de primera instancia despachó favorablemente la excepción propuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social, porque en realidad son argumentos en los que basa su defensa, lo que resolvió en el fondo del asunto⁶.

En cuanto al agotamiento del requisito de constitución en renuencia precisó que el Departamento Nacional de Planeación, a pesar de sus alegaciones y haber aportado las respuestas a las consultas de sus correos institucionales “[...] no

⁶ En la sentencia de 7 de octubre de 2021, objeto de impugnación, la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, precisó que “[...] tal como lo señala la ANLA en correo de 31 de agosto de 2021, la misma no es parte en el presente asunto, pese a aparecer relacionada dicha entidad en los correos de notificación por estado de 27 de agosto de 2021, en la que se notifica el auto admisorio de la demanda.”.



aportó prueba que acreditara que efectivamente no se recibió en este último [se refirió al correo servicioalciudadano@dnps.gov.co] de la entidad el documento enviado por la actora. Por lo anterior, no se ha desvirtuado la recepción por parte de dicha entidad del escrito de constitución en renuencia”.

En segundo lugar, sobre el fondo del asunto, señaló que el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 establece una obligación clara y expresa a cargo del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación del Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y demás entidades competentes para formular la política nacional de protección y bienestar de animales domésticos y silvestres, como parte de lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”.

Advirtió que si bien se han realizado múltiples reuniones por diversas autoridades con el fin de formular la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres, a través del Consejo Nacional y el Comité Técnico de Bienestar Animal, creados mediante Resolución 153 de 16 de mayo 2019, así como que existe un borrador, lo cierto es que no se ha formulado, pese a que el término de seis (6) meses previsto ya feneció.

1.7. Impugnaciones

1.7.1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural impugnó la sentencia de primera instancia y reiteró los argumentos de su contestación.

Aludió en concreto que no comparte lo dispuesto por Tribunal, toda vez que no ha incumplido el precepto legal demandado, por cuanto adelantó diferentes acciones, las cuales impiden concluir que lo dispuesto en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 se ha desatendido, por tanto, solicitó declarar improcedente la acción de cumplimiento en su contra.

1.7.2. El Ministerio de Salud y Protección Social solicitó revocar la sentencia de 7 de octubre de 2021 y, en consecuencia, declarar la improcedencia de la acción de cumplimiento.

Reiteró, en cuanto el deber jurídico del cumplimiento de la norma invocada en la demanda, que está en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y que el Ministerio de Salud y Protección Social realizó todas las actividades “*de forma muy activa*” claras e inequívocas, en el marco de sus competencias, a fin de participar en la formulación de la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres.

Asimismo, indicó que en el ejercicio de sus funciones adoptó medidas y tomó decisiones en la construcción de lineamientos para la protección y bienestar



animal, ratificando el compromiso y voluntad de promoverlos, al igual que generó estrategias y mecanismos de sensibilización y movilización social en favor de los animales de compañía, en el marco de las competencias asignadas al sector salud.

Precisó que, si bien el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 le asignó la función de participación, lo cierto es que quien debe formular la política es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Señaló que intervino de acuerdo con lo previsto en el referido artículo 324, por lo que ha cumplido a cabalidad y, en esos términos, no se le puede endilgar mora alguna en atención a que depende de previa solicitud o convocatoria por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo que carece de exigibilidad en atención a que no se tiene certeza respecto al momento en que nace o fenece la obligación de participación dentro de la órbita de competencias asignadas a esa cartera ministerial.

Aunado a lo anterior, indicó que para la formular la política prevista en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 deben acudir entidades sin determinar, razón por la cual no se puede predicar un incumplimiento sobre un deber, de manera conjunta, que les corresponda a varias entidades. Se preguntó “¿Cómo determinar entonces el mandato imperativo e inobjetable asignado a cada una de las entidades competentes para participar en la formulación de esta política?”.

Finalmente, actualizó la información que reportó en la contestación de la demanda en cuanto a las actividades que realizó para indicar que durante la vigencia 2021, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como líder de la elaboración de la Política, contando con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación - DNP, adelantó 11 convocatorias por medio virtual en los meses de junio (5), julio (5) y agosto (1), con la finalidad de dar continuidad con el proceso de construcción colectiva de la Política de Bienestar Animal, espacios que contaron con participación activa del Ministerio de Salud y Protección Social (Dirección de Promoción y Prevención – Subdirección de Salud Ambiental y Subdirección de Salud Nutricional, Alimentos y Bebidas) y de otras entidades del orden nacional y territorial.

Igualmente, manifestó que como resultado de esos espacios, el Ministerio de Salud generó sus aportes en el marco de sus competencias a los documentos compartidos en línea y, que a la fecha, continúa con el acompañamiento a las Direcciones Territoriales de Salud, para fomentar la tenencia responsable de animales de compañía y producción, para lo cual, en la reunión nacional de salud ambiental, priorizó el tema de la Política Nacional de Protección y Bienestar Animal dentro del espacio de la reunión de Zoonosis el 12 de noviembre de 2021 e, igualmente, desde la Subdirección de Salud Ambiental, participó de manera



virtual en la audiencia pública sobre protección animal, el viernes 14 de junio de 2021, en la ciudad de Pereira, Bioparque Ukumarí.

1.7.3. El Departamento Nacional de Planeación reiteró los argumentos de primera instancia y solicitó revocar la sentencia de 7 de octubre de 2021.

Indicó que no comparte la decisión del Tribunal, por cuanto le correspondía a la parte actora demostrar que la petición por medio del cual se pretendía agotar el requisito de constitución en renuencia fue efectivamente remitida a los correos institucionales del DNP, conforme lo exigen los artículos 8º y 10 de la Ley 393 de 1997 y lo ha indicado la jurisprudencia de esta Sección⁷, lo cual no ocurrió y, por ende, no puede ser trasladada la carga de la prueba a la accionada.

Sin perjuicio de lo anterior, insistió que de acuerdo con las pruebas aportadas en la contestación de la demanda, se demostró que dicho documento no había sido recibido en los correos institucionales del DNP, pues, no solo se realizó verificación en el buzón de correo electrónico que la demandante relacionó en el encabezado de la petición que aportó, sino también en los otros buzones de correo de la entidad, sin que se evidenciara el registro de la mencionada comunicación. Así las cosas, no se debió encontrar acreditado frente a esa entidad el agotamiento del requisito de procedibilidad, por cuanto el requerimiento no fue efectivamente remitido a esta entidad, no podría señalarse omisión en la respuesta y mucho menos la constitución de renuencia a la que alude la parte actora.

En cuanto al fondo del asunto reiteró que no existe incumplimiento de la norma invocada en la demanda para lo cual reiteró las actuaciones en las que participó para la formulación de la Política de Protección y Bienestar Animal prevista en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019.

1.7.4. El Ministerio del Interior presentó memorial el 7 de diciembre de 2021, en el cual manifestó que se adhería a la impugnación que formularon las entidades anteriormente mencionadas. Sin embargo, los argumentos del referido escrito no serán expuestos, de acuerdo con lo que se indicará en la parte considerativa de esta providencia.

1.8. Trámite en segunda instancia

Una vez remitido el asunto a esta Corporación para resolver las impugnaciones interpuestas, por medio de auto de 26 de enero de 2022, con fundamento en las previsiones del artículo 5º de la Ley 393 de 1997, se evidenció la falta de

⁷ Al respecto citó apartes de las sentencias de 5 de julio de 2018, expediente 25000234100020180037601(ACU) y del 27 de marzo de 2014, expediente 25000234100020130044401(ACU) de la Sección Quinta del Consejo de Estado.



vinculación al presente proceso del presidente de la República en atención a la norma que se pide cumplir en la demanda y del artículo 115 superior.

En consideración a lo anterior, se advirtió que el proceso podía estar incurso en una nulidad de carácter saneable, de acuerdo con los artículos 136 y 137 del Código General del Proceso y, en consecuencia, se ordenó poner en conocimiento, del presidente de la República, la posible nulidad para que, si era de su interés: (i) la alegara; (ii) se pronunciara sobre la demanda del medio de control de cumplimiento; o, (iii) guardara silencio.

1.8.1. La accionante presentó memorial el 31 de enero de 2022, a través de la ventanilla virtual del sistema SAMAI en el presente trámite, en el que en relación con el auto referido en el acápite anterior, manifestó “[...] *que a la fecha no he recibido notificación de dicha providencia, por lo tanto pongo en su conocimiento que el correo electrónico al que recibiré notificaciones es andreadadillavillarraga@gmail.com información que suministré mediante memorial radicado el 9 de diciembre de 2021, y que consta dentro del expediente.*”

1.8.2. El presidente de la República no alegó la nulidad del proceso, razón por la cual aquella se entiende saneada y se pronunció en el siguiente sentido.

Recalcó el contenido de los artículos 115 de la Constitución y 159 de la Ley 1437 de 2011 y manifestó que frente a los actos que expida el gobierno nacional, la representación judicial no está radicada en el presidente sino del ministro o director de departamento administrativo.

Enfatizó en cuanto a la potestad reglamentaria, que el documento debe ser elaborado por la cartera o departamento administrativo competente sobre la materia, según el Decreto 1081 de 2015, por lo cual la responsabilidad de presentar el proyecto de decreto es de la entidad que conforma gobierno con el primer mandatario.

Por lo anterior, manifestó que “[...] *compartimos totalmente la decisión adoptada en este proceso por el juez de primera instancia, en el sentido de NO vincular al señor presidente de la República, pues el tenor literal de la norma cuyo cumplimiento se reclama, expedida por el legislador, es muy claro al establecer que la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres será formulada por “[e]l Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (...)*”, lo que no deja asomo de duda de que quien “*lidera*” la expedición de esa norma es ese ministerio, y NO el señor presidente de la República, como lo pretende el H. consejero ponente, y la norma es tan supremamente clara que no admite interpretación, ni siquiera, y lo digo con sumo respeto, la que el honorable consejero ponente le dio para intentar la vinculación del señor presidente de la República al proceso. En consecuencia, con mi acostumbrado respeto, solicito a la Sección Quinta del H. Consejo de



Estado que NO vincule al señor presidente de la República al presente proceso en calidad de demandado.”.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver las impugnaciones contra la sentencia de 7 de octubre de 2021 de la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3º de la Ley 393 de 1997⁸, 125, 150 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “CPACA”, Ley 1437 de 2011⁹, así como en el artículo 13, numeral 7º, del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de “[...] las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento. [...]”.

2.2. Cuestiones previas

2.2.1. En este punto, la Sala precisa que la **Superintendencia de Notariado y Registro** se pronunció frente a la demanda de cumplimiento, en el trámite de primera instancia y manifestó que “[...] no entendemos la razones fácticas o jurídicas por las cuales fuimos notificados de la presente acción a través del correo electrónico notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co el día 13 de noviembre de la presente anualidad, proveniente del correo electrónico scs01sb02tadmincdm@notificacionesrj.gov.co”.

Al respecto, no se observa pronunciamiento sobre el particular por parte del Tribunal a quo¹⁰. Ahora bien, en atención a que en el presente asunto no se

⁸ “**Artículo 3o. COMPETENCIA.** <Ver Notas del Editor> De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo.

Parágrafo. Las Acciones de Cumplimiento de que conozca el Consejo de Estado, serán resueltas por la sección o subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el Consejero a quien corresponda en reparto. Su trámite se hará a través de la correspondiente Secretaría. El reparto se efectuará por el Presidente de la Corporación, entre todos los Magistrados que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo, en forma igualitaria.

Parágrafo Transitorio. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Mientras entran en funcionamiento los Jueces Administrativos, la competencia en primera instancia se radicará en los Tribunales Contenciosos Administrativos y la segunda en el Consejo de Estado ~~tratándose de acciones dirigidas al cumplimiento de un Acto Administrativo.~~”.

⁹ Modificado por la Ley 2080 de 2021.

¹⁰ Como se puso de presente la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la sentencia de 7 de octubre de 2021, objeto de impugnación, solo precisó que “[...] tal como lo señala la ANLA en correo de 31 de agosto de 2021, la misma no es parte en



ordenó su notificación por medio del auto admisorio y, en todo caso, esa autoridad es ajena a la controversia que se planteó en este asunto, se ordenará su desvinculación del presente trámite.

2.2.2. Por otra parte, el **Ministerio del Interior** manifestó que se adhería a la impugnación que formularon los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, de Salud y Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación. Sin embargo, lo cierto es que la solicitud se presentó de forma extemporánea en atención a que el fallo de 7 de octubre de 2021 fue notificado a los sujetos procesales el 18 de noviembre de esa anualidad, y una vez vencido el término para impugnarla¹¹, el asunto pasó al despacho del ponente del Tribunal que, en auto de 2 de diciembre de 2021, concedió las oportunamente interpuestas.

En este sentido, como el escrito del Ministerio del Interior se presentó el 7 de diciembre de 2021, es decir, cuando el término para tal efecto ya había precluido, por lo que claramente la solicitud fue presentada de forma extemporánea, razón por la cual se rechazará en la parte resolutive de esta providencia.

2.2.3. En tercer lugar, la señora **Andrea Padilla Villarraga** allegó memorial el 31 de enero de 2022, en el que indicó que no conocía el auto de 26 de enero de 2021 e informó el cambio de su correo electrónico para recibir notificaciones.

De acuerdo con lo anterior, se advierte que la actora pudo conocer el contenido de la mencionada providencia, desde la fecha en que se dictó, por cuanto se encontraba registrada en el aplicativo SAMAI al que precisamente tuvo acceso en el momento en que radicó el memorial señalado a través de la ventanilla virtual. Ahora bien, en atención a que indica otra dirección electrónica a efectos de ser notificada, en la parte resolutive de este proveído se ordenará que se realicen al correo andreapadillavillarraga@gmail.com.

2.3. Problema jurídico a resolver en la presente acción de cumplimiento

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia de 7 de octubre de 2021 de la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que accedió a las pretensiones de la demanda de cumplimiento, para lo cual deberá resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿La parte actora cumplió con el requisito de constitución en renuencia a las demandadas respecto de la norma cuyo obediencia se deprecó en la demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997?

el presente asunto, pese a aparecer relacionada dicha entidad en los correos de notificación por estado de 27 de agosto de 2021, en la que se notifica el auto admisorio de la demanda.”.

¹¹ Oportunidad que corresponde a tres (3) días siguientes a la notificación de la sentencia (artículo 26 de la Ley 393 de 1997) y, que en el caso concreto, fenecían el 23 de noviembre de 2021.



De ser afirmativa la respuesta ¿Hay lugar a ordenar a la parte accionada, el cumplimiento del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 en el que se dispuso que el Gobierno Nacional, en el plazo de seis (6) meses, debía formular la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres?

2.4. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: **(i)** generalidades de la acción de cumplimiento; **(ii)** requisito de procedibilidad y; **(iii)** análisis del caso concreto.

2.4.1. Generalidades de la acción de cumplimiento¹²

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda "[...] acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido". En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que "Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos [...]".

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otros, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional "[...] el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el

¹² Al respecto pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias dictadas por esta Sección: sentencia de 15 de diciembre de 2016, Expediente: 25000-23-41-000-2016-00814-01; 26 de mayo de 2016, Expediente: 52001-23-33-000-2016-00136-01, MP. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de noviembre de 2016, radicación 20001-23-33-000-2016-00371-01 MP. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de febrero de 2017, radicación 11001-33-42-048-2016-00636-01 MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E).



cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo [...]”¹³.

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)¹⁴.

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito “[...] cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable [...]” caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda (Art. 8º).

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

Normas contra las que procede la acción de cumplimiento y requisitos

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprenden tanto la ley en sentido formal como material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el presidente de la República, en desarrollo de las facultades

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

¹⁴ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



conferidas por los artículos 150-10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política¹⁵.

Sin dejar a un lado, la procedencia de la acción de cumplimiento contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la administración de producir efectos jurídicos, se precisa que no es dable este mecanismo constitucional para pretender la observancia de normas constitucionales “[...] pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede ésta (sic) acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas [...]”¹⁶.

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad de la acción y, para ello, es necesario que el demandante previo a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento del deber omitido a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado¹⁷.

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de la ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que desplace el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Lo cual se explica en “[...] garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", MP. Flavio Augusto Rodríguez Arce, 21 de enero de 1999, radicado ACU-546.

¹⁶ Sentencia de 3 de junio de 2004, Rad. 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU).

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP. Susana Buitrago Valencia (E). 9 de mayo de 2012, 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU).



*acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio [...]*¹⁸.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos,¹⁹ a menos que estén apropiados;²⁰ o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso, el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 Superior²¹.

2.4.2. De la renuencia

El requisito de la constitución en renuencia, consiste en el reclamo previo y por escrito que debe presentar el interesado a la autoridad exigiendo atender un mandato legal o previsto en un acto administrativo con citación precisa de este²² y que **esta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.**

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad, la Sala ha señalado que “[...] *el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento [...]*”²³

Sobre el tema, esta Sección²⁴ ha dicho que:

“[...] Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Quinta, MP. Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU).

¹⁹ Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicado 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU).

²⁰ Consejo de Estado, sentencia de 14 de mayo de 2015, expediente, radicado 25000-23-41-000-2015-00493-01, MP. Alberto Yepes Barreiro.

²¹ Sentencia *ibidem*.

²² Sobre el particular esta Sección ha dicho: “[...] *La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, **sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo**”.* (Negrita fuera de texto)

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, MP. Mauricio Torres Cuervo.

²⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01, MP. Susana Buitrago.



incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos [...]”²⁵ (Negritas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

“[...] Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]”.

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

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición “[...] *tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia* [...]”.

²⁵ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.Darío Quiñones Pinilla.



Resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente, o porque aunque sea emitida en tiempo resulte contraria al querer del ciudadano²⁶.

Al expediente, la parte actora acompañó copias de las siguientes documentales, que se relacionará para mejor comprensión como se indica a continuación:

FECHA	SUJETO QUE SUSCRIBE EL DOCUMENTO	ASUNTO
14-07-2020	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -Oficio 20205400134201	Respuesta a “ <i>requerimiento previo de acción de cumplimiento</i> ” a la solicitud presentada con el radicado “20200313012” de la señora Andrea Padilla Villarraga.
13-12-2019	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -Oficio 8201-2-2527	“ <i>Respuesta Requerimiento previo de acción de cumplimiento para Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres (Artículo 324 Ley 1955 de 2019)</i> ” presentado por la señora Andrea Padilla Villarraga.
22-06-2020	Ministerio del Interior -Oficio EXT_S20-00025590-PQRS 025521-PQR.	Traslado por competencia al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del “ <i>Requerimiento Previo o de Procedibilidad de Acción de Cumplimiento contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre la formulación de la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres contenida en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019</i> ”, presentado por la señora Andrea Padilla Villarraga.
19-06-2020	Ministerio de Salud y Protección Social -Oficio 202021300926631	“ <i>Respuesta a solicitud de información relacionada con la política de protección y bienestar animal, radicado No. 202042300915542.</i> ”, presentada por la señora Andrea Padilla Villarraga.
14-09-2020	Instituto Colombiano Agropecuario. -Oficio 20202114389	“ <i>Respuesta a su petición antes de acción de cumplimiento</i> ” presentada por la señora Andrea Padilla Villarraga.
09/06/2020	Andrea Padilla Villarraga Siete (7) solicitudes dirigidas a los ministerios de Salud y Protección Social, de Agricultura y	Solicitud de constitución en renuencia sobre el cumplimiento del “ <i>artículo 324 de la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que le ordena participar en la formulación de la Política Nacional de Protección y Bienestar de</i>

²⁶ Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 MP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 MP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 MP. Lucy Jeannette Bermúdez, entre otras.



	Desarrollo Rural, del Interior, al Departamento Nacional de Planeación, a Parques Nacionales Naturales, el Instituto Colombiano Agropecuario y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca. (sin constancia de enviado o recibido por las referidas autoridades)	<i>Animales Domésticos y Silvestres, en los términos que fija la Ley.</i>
28-11-2019	Andrea Padilla Villarraga Una (1) solicitud dirigida al Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural (sin constancia de enviado o recibido por la referida autoridad)	Solicitud de constitución en renuencia sobre el cumplimiento <i>“artículo 324 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que le ordena liderar la formulación de la “Política de protección y bienestar de animales domésticos y silvestres”, en los términos que fija la Ley”</i> .

De acuerdo con lo anterior, la actora adjuntó los escritos que elaboró para pedir el cumplimiento del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 a las autoridades demandadas, pero no aportó la constancia de envío por medio electrónico o físico con lo cual se acredite la efectiva radicación de sus peticiones por lo que, no las constituyó en renuencia.

No obstante, dicha circunstancia no puede predicarse de todas las autoridades vinculadas al presente trámite por cuanto, como se observa en el cuadro, la señora Padilla Villarraga sí aportó copia de las contestaciones que emitieron los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Agricultura y Desarrollo Rural, del Interior, de Salud y Protección Social y del Instituto Colombiano Agropecuario, lo que permite corroborar que efectivamente fueron radicadas, y que al ser negativas las respuestas se agotó y acreditó en debida forma el requisito frente a aquellas.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, la Sala no comparte la conclusión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en cuanto a los argumentos que sobre este punto en particular aludió el Departamento Nacional de Planeación, toda vez que sí acreditó que en los buzones electrónicos de la entidad no se evidenció que la petición hubiera sido efectivamente enviada, por lo que se rechazará la demanda respecto del DNP, y esa tesis también debe aplicarse respecto de Parques Nacionales Naturales y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, porque tampoco obra prueba de su radicación por parte de la señora Padilla Villarraga, toda vez que como acertadamente se alude dicha carga corresponde a la parte demandante.

Sin embargo, el hecho que en el presente asunto no se acreditara que se cumplió con el requisito procesal de procedencia en cuestión frente a esas autoridades, lo



que deviene en el rechazo de la demanda respecto de aquellas y que no sean tenidas como parte en este proceso, no implica que queden relevadas del deber de participar en la formulación de la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres como lo concluyó el *a quo*, porque el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 señala directamente al DNP y, si bien literalmente no menciona a la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y Parques Nacionales Naturales, sí dispuso que ese mandato está también dirigido a las “*demás autoridades competentes*”.

Por su parte, en cuanto al señor presidente de la República el requisito objeto de estudio se entiende superado en atención a que su vinculación al presente trámite procesal se realizó de oficio por el juez de cumplimiento, en virtud del artículo 5 de la Ley 393 de 1997²⁷, circunstancia que lleva implícito el agotamiento del requisito de constitución en renuencia, respecto de dicha autoridad como lo ha considerado la reiterada jurisprudencia de esta Sección²⁸.

En consecuencia, se revocará parcialmente la decisión de primera instancia para rechazar la demanda en cuanto al Departamento Nacional de Planeación, Parques Nacionales Naturales y de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, por no encontrar agotado el requisito de renuencia y se continuará el estudio del presente asunto respecto del señor presidente de la República, los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Salud y Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural, del Interior y del Instituto Colombiano Agropecuario.

2.4.3. Análisis del caso concreto

La accionante pretende el cumplimiento del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 el cual establece:

[...] ARTÍCULO 324. POLÍTICA DE PROTECCIÓN Y BIENESTAR DE ANIMALES DOMÉSTICOS Y SILVESTRES. El Gobierno nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con la participación del Ministerio de Salud y la (sic) Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y demás entidades competentes, formulará la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres, para lo cual tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

²⁷ “**Artículo 5º. Autoridad Pública contra quien se dirige.** La Acción de Cumplimiento se dirigirá contra la autoridad a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo. Si contra quien se dirige la acción no es la autoridad obligada, aquél deberá informarlo al Juez que tramita la Acción, indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento. En caso de duda, el proceso continuará también con las autoridades respecto de las cuales se ejercita la Acción hasta su terminación. En todo caso, el Juez de cumplimiento deberá notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.”.

²⁸ Puede consultarse, entre otras, la sentencia de 23 de enero de 2014, radicación número: 68001-23-33-000-2013-00846-01 M.P. Alberto Yepes Barreiro.



Esta política establecerá lineamientos en materia de bienestar de animales de granja; animales en situación de calle; animales maltratados; especies silvestres objeto de tráfico ilegal; entre otros, y definirá estrategias, programas y propuestas de normatividad para la protección animal, tales como la formación en tenencia responsable; las campañas de esterilización; la creación de centros territoriales de bienestar, la rehabilitación y asistencia integral de fauna doméstica y silvestre; la sustitución progresiva de vehículos de tracción animal; y el fortalecimiento de la investigación y procesamiento de los delitos contra los animales, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal de animales. [...]”. Subraya fuera de texto.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que se pide el obedecimiento de una ley vigente y, por tanto, el primer requisito para la procedencia de la acción se encuentra satisfecho.

2.4.4. De las causales de improcedencia de la acción constitucional

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, este mecanismo constitucional no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para lograr el efectivo obedecimiento de la norma o acto administrativo, salvo que de no proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

De igual forma, esta Sección en reiterada jurisprudencia²⁹ ha desarrollado “la existencia de otro mecanismo judicial”, como causal de improcedencia, en aquellos casos en los que no se acredite un perjuicio irremediable.

Así, se ha indicado que “*la razón de ser de esta causal de improcedencia es garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido como propio para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio*”³⁰.

²⁹ Cfr. Sentencia de 24 de mayo de 2012, radicado No 05001-23-31-000-2010-02067-01(ACU), MP. Alberto Yepes Barreiro, Sentencia de 23 de agosto de 2012, radicado n° 25000-23-31-000-2012-00425-01(ACU). M.P. Mauricio Torres Cuervo, Sentencia de 21 de junio de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2006-01095-01(ACU). MP. Mauricio Torres Cuervo.

³⁰ Cfr. Sentencia de 24 de mayo de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2010-02067-01(ACU), MP. Alberto Yepes Barreiro.



Así las cosas, la Sala comparte la tesis a la que llegó el *a quo*, según la cual la señora Andrea Padilla Villarraga no cuenta con otro medio judicial efectivo para lograr la aplicación del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 que, a su juicio, se encuentra incumplido, para lo cual, este mecanismo se torna en procedente.

2.4.5. La norma cuyo cumplimiento se solicitó no implica gasto

En cuanto a este presupuesto de procedibilidad de la acción de cumplimiento, en este caso, la norma cuya aplicación se solicita no genera gasto, pues de confirmarse la sentencia de primera instancia surge una obligación de hacer, consistente en formular una política ambiental.

2.4.6. De la existencia de un mandato imperativo e inobjetable

La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, tal como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como “deberes”³¹. Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato “*imperativo e inobjetable*” en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.

Ahora bien, el artículo 5º de la Ley 393 de 1997 señala que la presente acción se dirigirá contra la autoridad a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, es decir, debe estar plenamente identificada la autoridad pública o el particular en ejercicio de funciones públicas que debe cumplir la norma.

No puede afirmarse, entonces, la inexistencia de un mandato imperativo e inobjetable cuando la norma cuyo cumplimiento se pretende requiera del análisis de otros preceptos o no precisa la autoridad obligada, pues lo que realmente aquella debe prescribir es un “deber”. Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo. Así, por ejemplo, si la norma consagra una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio.

La norma que se pidió cumplir contiene una obligación imperativa e inobjetable en cabeza del Gobierno Nacional, consistente en formular “*la Política Nacional de*

³¹ Deber: Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas. (Diccionario de la Real Academia Española).



Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres, para lo cual tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley”, la cual debe establecer “lineamientos en materia de bienestar de animales de granja; animales en situación de calle; animales maltratados; especies silvestres objeto de tráfico ilegal; entre otros, y definirá estrategias, programas y propuestas de normatividad para la protección animal, tales como la formación en tenencia responsable; las campañas de esterilización; la creación de centros territoriales de bienestar, la rehabilitación y asistencia integral de fauna doméstica y silvestre; la sustitución progresiva de vehículos de tracción animal; y el fortalecimiento de la investigación y procesamiento de los delitos contra los animales, con el fin de erradicar en el país toda forma de violencia, crueldad, tráfico y comercio ilegal de animales”.

Sin embargo, lo anterior no significa que, de forma automática, deba ordenarse el cumplimiento de la norma, pues previo a emitir una orden en ese sentido es deber del juez determinar si aquella, en el caso concreto, se encuentra insatisfecha o si es exigible para todas las autoridades demandadas.

En las contestaciones de la demanda se aludió haber adelantado diversas actuaciones; reuniones, elaboración y presentación de propuestas, “árbol de problemas”, así como también que se expidieron el Decreto 2113 de 15 de diciembre de 2017 y las Resoluciones 153 del 16 de mayo de 2019, 136 de 3 de junio 2020 y 253 del 29 de octubre de 2020, con las cuales se han dispuesto algunas medidas sobre la materia.

Los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Salud y Protección Social reiteraron los argumentos de sus contestaciones e insisten que la norma que se pidió cumplir prevé que la obligación recae en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que han participado en la elaboración de la política de bienestar animal, de acuerdo a como han sido convocados por esta última cartera en mención como líder de tal propósito, razón por la cual no puede predicarse su desobedecimiento pues lo han acatado en atención a su participación.

También, se arguyó que el término previsto en la norma que se invoca es insuficiente en atención a que la concreción de la política referida implica la participación y gestión de un sinnúmero de actividades, actuaciones y autoridades, aunado a que el Estado de Excepción que se generó con ocasión de la emergencia sanitaria y de salud por la Covid -19 ha retrasado y dificultado las reuniones que para tal fin adelanta el Consejo Nacional de Bienestar Animal y el Comité Técnico de Bienestar Animal.

Bajo este panorama, la Sección concluye que la orden de cumplimiento de primera instancia debe ser confirmada, toda vez que, no se demostró que el mandato imperativo e inobjetable del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019, comprendido en los verbos rectores “formular” y “participar”, esté concretado por el Gobierno



Nacional y demás autoridades vinculadas a este trámite, aunado a que el límite temporal que determinó el legislador ya feneció con creces.

En efecto, no desconoce esta Sala las diversas gestiones y actuaciones que han adelantado las demandadas y otras autoridades ambientales con la finalidad de expedir la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres a que refiere la norma. Sin embargo, a la fecha de emitir la presente decisión de segunda instancia, de acuerdo con lo manifestado en las impugnaciones, aún está en discusión “*la Política de Bienestar Animal*”, en el interior del Consejo Nacional y el Comité Técnico de Bienestar Animal, creados para tal finalidad mediante la Resolución 153 de 16 de mayo 2019, es decir, las previsiones del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019 no se han concretado en el ordenamiento jurídico.

Debe precisarse que la obligación contenida en la norma es clara al indicar el límite temporal en el cual se debió consolidar el tema, esto es, desde el 25 de mayo de 2019 (fecha de publicación de la Ley 1955 de 2019) hasta el 25 de noviembre de esa anualidad (6 meses previstos en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019).

De acuerdo con lo anterior, no es justificable el incumplimiento en la expedición de la Política Nacional de Protección y Bienestar de Animales Domésticos y Silvestres, el hecho de las dificultades para reunirse, con ocasión de la Covid 19 (marzo de 2020), porque la emergencia acaeció con posterioridad al vencimiento del límite temporal señalado en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019.

En cuanto a la insuficiencia del tiempo otorgado en el artículo, esta Sala considera que a hoy se torna razonable su exigibilidad por cuanto las mismas demandadas informaron que han avanzado en el proceso de la formulación de la política a tal punto que ya tienen un proyecto de borrador pendiente de aprobarse, por tanto, dicho argumento no encuentra sustento, máxime si han transcurrido más de dos años desde que era exigible y no ha sido aprobada.

Tampoco puede considerarse acatado el mandato invocado con ocasión de la expedición del Decreto 2113 de 15 de diciembre de 2017 y las Resoluciones 153 del 16 de mayo de 2019, 136 de 3 de junio 2020 y 253 del 29 de octubre de 2020 porque dichos actos administrativos son insumo para la política referida pero no satisfacen las previsiones de la norma invocada en la demanda.

Ahora bien, en cuanto a los argumentos de las impugnantes sobre el hecho que han participado activamente y que, de acuerdo con el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019, la autoridad que lidera el asunto es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, razón por la cual indican que no deben ser condenadas. La Sala precisa, que en efecto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el órgano rector en la materia, en la medida que se individualizó que sería liderado por parte de esa cartera ministerial. Sin embargo, también fue precisa en indicar la



disposición, la obligación de participar en tal cometido de forma específica al “Ministerio de Salud y la (sic) Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación y demás entidades competentes”, como se anticipó en el acápite constitución en renuencia.

Frente a este punto el Ministerio de Salud y de la Protección Social se pregunta “¿Cómo determinar entonces el mandato imperativo e inobjetable asignado a cada una de las entidades competentes para participar en la formulación de esta política?”.

Al respecto, como se explicó, el mandato contenido en la norma se concreta y puede entenderse cumplido cuando, como consecuencia de la formulación y participación, se materialicen todas las previsiones del artículo 324 de la Ley 1955 de 2019. Por tanto, hasta que tal circunstancia no sea realidad, la obligación de participar será exigible hasta que se acredite la existencia de la mencionada política en el ordenamiento jurídico, una conclusión en contrario implicaría que en este fallo se exima del deber que de forma clara previó el legislador sobre las demandadas y que escapen al cumplimiento de sus deberes legales.

Finalmente, el presidente de la República alude a las reglas del artículo 159 del CPACA, entre otras, para solicitar que no se le ordene el cumplimiento, porque la obligación recae en la cartera o departamento administrativo correspondiente y que no puede ser tenido como autoridad demandada. Sin embargo, lo cierto es que en materia de acción de cumplimiento en este tipo de casos, esta Sección³², con fundamento en los artículos 115 Superior y 5 de la Ley 393 de 1997, ha indicado que sí es una de las autoridades que debe cumplir con este tipo de mandatos porque es la cabeza principal del Gobierno Nacional, razón por la cual no se accederá a su solicitud.

En efecto, como se ha indicado a lo largo de esta providencia, de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional está conformado, para cada negocio particular, por el presidente de la República y el ministro o director de Departamento Administrativo correspondiente. Así pues, si la norma que se dice incumplida sostiene que corresponde al Gobierno Nacional y en especial al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible liderar su formulación y participar, para tal efecto, en cabeza de los ministerios de Salud y Protección Social, de

³² En ese sentido pueden consultarse las siguientes sentencias Consejo de Estado, Sección Quinta, radicación N° 76001-23-31-000-2011-01366-01, MP. Alberto Yepes Barreiro, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación N° 76001- 23-33-000-2015-01089-01 MP. Rocío Araujo Oñate, Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 7 de diciembre de 2016, radicación N° 25000-23-41-000-2016-01613-01 MP. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 29 de abril de 2021, radicado 54001-23-33-000-2020-00616-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra, sentencia de 3 de junio de 2021, radicado N° 44-001-23-40-000-2021-00025-01, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez y sentencia de 15 de diciembre de 2021, radicado 52001-23-33-000-2021-00266-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra, entre otras.



Agricultura y Desarrollo Rural, del Interior, y demás autoridades competentes que, para efectos de este fallo lo sería el Instituto Colombiano Agropecuario a quien sí se constituyó en renuencia, corresponde al juez de cumplimiento confirmar la orden de primera instancia respecto de esas autoridades.

En consecuencia, se revocará parcialmente la sentencia de primera instancia, para lo cual se precisaran las siguientes órdenes: **i)** desvincular del presente trámite a la Superintendencia de Notariado y Registro, **ii)** rechazar por extemporánea la solicitud de “*apelación adhesiva*” que presentó el Ministerio del Interior **iii)** rechazar la demanda respecto del Departamento Nacional de Planeación, Parques Nacionales Naturales y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca por no encontrarse agotado el presupuesto procesal de la renuencia y **iv)** confirmar la orden al Gobierno Nacional conformado, en este caso concreto, por el señor presidente de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Salud y Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural y del Interior, y del Instituto Colombiano Agropecuario, éste último como una de las autoridades “*competentes*” en la materia, para que en el término de tres (3) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, cumplan y materialicen el deber impuesto en el artículo 324 de la Ley 1955 de 2019.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

III. RESUELVE:

REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia de 7 de octubre de 2021 proferida por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para lo cual se precisan las siguientes órdenes:

PRIMERO. DESVINCULAR del presente trámite a la Superintendencia de Notariado y Registro, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO. RECHAZAR por extemporánea la solicitud de “*apelación adhesiva*” que presentó el Ministerio del Interior.

TERCERO. RECHAZAR la demanda de cumplimiento respecto del Departamento Nacional de Planeación, Parques Nacionales Naturales y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, por no acreditarse el requisito de constitución de renuencia.

CUARTO. CONFIRMAR la orden de la sentencia de 7 de octubre de 2021 que dispuso al Gobierno Nacional, que para el presente asunto se encuentra conformado por el señor presidente de la República junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Salud y Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural y del Interior y al Instituto Colombiano Agropecuario, como una de las autoridades “*competentes*” en la materia, el cumplimiento del artículo 324 de



Demandante: Andrea Padilla Villarraga
Demandados: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Radicación: 25000-23-41-000-2020-00738-01

la Ley 1955 de 2019, dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de este pronunciamiento, de acuerdo con lo expuesto.

QUINTO. NOTIFICAR a la accionante al correo andreapadillavillarraga@gmail.com de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

SEXTO. NOTIFÍQUESE a las partes del presente asunto en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

SÉPTIMO. En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

(Firmado electrónicamente)
LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

(Firmado electrónicamente)
ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

(Firmado electrónicamente)
CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

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