

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN C
SALA DE DECISIÓN

Bogotá, catorce (14) de julio de dos mil veinticinco (2025)

REFERENCIAS

MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
PONENTE: FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (en adelante **FEDe. Colombia**)
DEMANDADA: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP
INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI – IGAC
MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO
RADICADO: 25000-23-41-000-2025-00800-00

=====

La Sala decide en **primera instancia** el medio de control de cumplimiento interpuesto por la Fundación para el Estado de Derecho en contra del Departamento Nacional de Planeación - DNP, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

I. ANTECEDENTES

I.1. DEMANDA.

FEDe. Colombia solicitó que, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, el DNP, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (en adelante **MinVivienda**) y el IGAC den cumplimiento a su obligación legal de definir el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes del ordenamiento territorial.

Planteó los siguientes **supuestos fácticos**:

El 19 de mayo de 2023 se promulgó la Ley 2294 de 2023 que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. El párrafo primero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 estableció que las entidades accionadas debían, en el término de un (1) año, definir un procedimiento conjunto orientado a desarrollar, actualizar y disponer la información técnica, jurídica y geoespacial relativa a las determinantes del ordenamiento territorial.

Vencido dicho término el 19 de mayo de 2024, no se ha expedido acto administrativo alguno que materialice la obligación legal, lo cual configura el incumplimiento del deber legal expreso, claro y exigible.

Indicó que si bien se han publicado dos proyectos normativos para comentarios ciudadanos (el 28 de junio y el 26 de septiembre de 2024, respectivamente), ambos titulados, "*Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones*", ninguno ha sido adoptado formalmente mediante acto administrativo con fuerza vinculante. Alegó copia de dichos documentos, los cuales corresponden a borradores de decreto reglamentario, lo que, a su juicio, evidencia que el procedimiento exigido por la norma legal no ha sido definido. El incumplimiento persiste y es atribuible a las autoridades accionadas.

Además, aportó prueba que da cuenta de que el 2 de mayo de 2025 se radicó una solicitud de cumplimiento ante las tres entidades obligadas, según el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, sin que ninguna haya dado respuesta transcurridos más de diez días, lo que constituye evidencia de la renuencia frente al mandato legal.

I.2. ESCRITOS DE OPOSICIÓN.

2.1.- DNP.

Se opuso a las pretensiones. Alegó que no se configura renuencia frente al mandato previsto en el párrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, ya que se han desplegado actuaciones orientadas a estructurar, concertar y adoptar la reglamentación correspondiente.

Si bien la reglamentación no ha sido expedida formalmente, desde junio de 2023 se han desarrollado múltiples actuaciones que evidencian el cumplimiento progresivo del deber legal. Entre ellas, se destacan: (i) el análisis interno del alcance normativo; (ii) reuniones de coordinación interinstitucional con el IGAC; (iii) elaboración de un documento técnico con diagnóstico y propuesta de alcance de la reglamentación; y (iv) definición conjunta de que la reglamentación se adoptaría mediante modificación al Decreto 1077 de 2015.

Afirmó que, en el año 2024, se llevó a cabo un proceso de participación técnica e interinstitucional que incluyó mesas de trabajo, jornadas de retroalimentación con los sectores responsables (88 entidades) y dos publicaciones sucesivas del proyecto normativo para comentarios ciudadanos: la primera entre el 28 de junio y el 12 de julio de 2024 (como decreto y resolución), y la segunda, entre el 26 de septiembre y el 10 de octubre de 2024 (como decreto unificado). En ambas ocasiones se cumplieron las exigencias del Decreto 1081 de 2015 respecto a la publicidad y respuesta a observaciones.

Resaltó que, tras estas publicaciones, se realizaron ajustes normativos y se avanzó en la definición técnica del procedimiento requerido, en coordinación con el IGAC, el MinVivienda y la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), en el marco de la Comisión Intersectorial de Información Geográfica (CIIG). En la sesión del 25 de julio de 2024 de la CIIG se aprobó la creación de una mesa técnica para definir los lineamientos y estándares técnicos para el desarrollo del procedimiento de gestión de la información. Dichos lineamientos serán adoptados mediante Acuerdo que se prevé aprobar en la sesión ordinaria de junio de 2025, e incluyen todas las fases del ciclo de vida de los datos: identificación, caracterización, producción, mantenimiento, seguridad y disposición final.

Adujo que la falta de reglamentación no compromete derechos fundamentales, puesto que las determinantes ya están vigentes como normas de superior jerarquía y pueden ser aplicadas por las entidades territoriales.

Finalmente, argumentó que el plazo de un año previsto en la ley no implica perder competencia para expedir la reglamentación, en tanto que la potestad reglamentaria tiene carácter intemporal.

2.2 MinVivienda.

Se opuso a las pretensiones. Manifestó que no se configura ninguno de los presupuestos sustanciales para su procedencia, por cuanto: i) no existe renuencia en el cumplimiento del deber legal establecido en el parágrafo del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023; ii) la falta de expedición de la reglamentación no compromete ni vulnera derecho alguno; y iii) el proceso de elaboración normativa ha enfrentado dificultades estructurales propias de un trámite interinstitucional complejo, que no pueden imputarse como omisión o inacción por parte de la administración.

En cuanto al fondo del asunto, señaló que ha desplegado múltiples gestiones dirigidas a cumplir con el mandato legal. Desde agosto de 2023

se iniciaron reuniones con el DNP y el IGAC, de las cuales surgió un diagnóstico preliminar y una propuesta inicial de alcance normativo. En diciembre del mismo año, se formularon y evaluaron distintas alternativas de reglamentación, involucrando a entidades pertenecientes a ocho sectores del nivel nacional, lo que permitió la realización de mesas de trabajo, espacios de retroalimentación y la recepción de observaciones técnicas.

Fruto de este proceso participativo, informó que se publicaron dos versiones del proyecto normativo en la página web del Ministerio: la primera, entre el 28 de junio y el 12 de julio de 2024, y la segunda, entre el 26 de septiembre y el 10 de octubre del mismo año. En cumplimiento del Decreto 1081 de 2015, ambas publicaciones fueron acompañadas de informes de observaciones y respuestas. Posteriormente, se iniciaron ajustes al articulado y se elaboró un borrador del Acuerdo de la Comisión Intersectorial de Información Geográfica, que establecerá los lineamientos técnicos para la implementación del procedimiento de gestión de la información de las determinantes. Su aprobación está prevista para junio de 2025.

Sobre esta base, planteó como **primera excepción** de fondo la inexistencia de renuencia, pues desde el inicio ha habido una actuación diligente, constante y técnicamente sustentada. La complejidad del proceso (que involucra la articulación de 88 entidades con competencias en determinantes territoriales) ha demandado una cuidadosa estructuración normativa y participación amplia. Destacó que, tras la segunda publicación del proyecto, se continuaron los ajustes necesarios para asegurar una reglamentación eficaz, técnicamente viable y jurídicamente armónica, en procura de evitar efectos contraproducentes sobre los procedimientos de adopción de determinantes.

Como **segunda excepción**, sostuvo que la falta temporal de reglamentación no vulnera derechos ni compromete su vigencia, dado que las determinantes ya expedidas (y las que se sigan expidiendo) tienen aplicación inmediata sin necesidad de ratificación adicional. La reglamentación pendiente solo busca facilitar y estandarizar el acceso a la información y establecer parámetros técnicos, pero su ausencia no impide el cumplimiento sustantivo de los deberes de las entidades territoriales.

Finalmente, como **tercera excepción**, explicó las dificultades adicionales que ha enfrentado el proceso normativo. Aunque el proyecto de reglamentación fue suscrito por la ministra y remitido al DNP y al DANE para su respectiva firma y posterior envío a la Presidencia, el trámite se vio afectado por un cambio en la dirección del DNP, lo cual derivó en la devolución del proyecto por parte del DANE. No obstante,

esto no implica pérdida de competencia, y el proceso sigue avanzando conforme al siguiente cronograma institucional:

- 31 de julio de 2025: envío del proyecto firmado por MinVivienda al DNP
- 15 de septiembre de 2025: remisión al DANE,
- 31 de octubre de 2025: entrega conjunta a la Presidencia de la República
- 15 de febrero de 2026: expedición del Decreto.

2.3 IGAC.

Manifestó que la acción de cumplimiento es de carácter subsidiario y solo procede en caso de renuencia, la cual no se presenta en el caso concreto, ya que el IGAC ha actuado conforme a sus competencias en el marco del párrafo primero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023 y del artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Indicó que el proyecto de decreto que condensa dicha reglamentación se encuentra actualmente en etapa de suscripción de firmas por parte del MinVivienda, el DNP y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), este último en calidad de cabeza de sector del IGAC.

Aseguró que no ha incurrido en omisión alguna. Ha participado activamente en las mesas técnicas donde se incorporaron los ajustes derivados de las observaciones ciudadanas formuladas durante la publicación del proyecto de reglamentación en el año 2024. En dicho contexto, la nueva versión del proyecto de decreto fue concertada entre las entidades competentes. El IGAC emitió concepto técnico favorable dentro del marco de sus funciones.

Destacó que las responsabilidades asignadas al Instituto en el proyecto normativo han sido integradas en el plan de trabajo de la Dirección de Gestión de Información Geográfica para el año 2025. Entre dichas responsabilidades, se encuentran:

- Disponer la información de las determinantes en el Observatorio de Ordenamiento Territorial, en coordinación con las entidades competentes.
- Brindar acompañamiento técnico a las entidades encargadas de implementar el procedimiento, a través de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).
- Establecer, mediante Acuerdo ICDE, los lineamientos técnicos y estándares para cada una de las fases del procedimiento de información.

- Reglamentar, en coordinación con el MVCT y el DNP, los estándares de representación cartográfica que deberán atenderse para la generación de mapas, dentro del plazo de seis (6) meses siguientes a la expedición del decreto reglamentario.

Indicó que ha desplegado múltiples actuaciones coordinadas e interinstitucionales dirigidas al cumplimiento del parágrafo 1º del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, descartando así la existencia de renuencia atribuible a su conducta.

Precisó que, desde agosto de 2023, se iniciaron reuniones preliminares de coordinación entre el DNP y el IGAC, que dieron lugar, en noviembre del mismo año, a un documento diagnóstico sobre las determinantes y una propuesta preliminar de reglamentación. En diciembre de 2023 comenzaron discusiones formales con el MinVivienda y el DNP, que derivaron en un ejercicio técnico robusto con participación de 8 sectores del orden nacional.

Informó que se llevaron a cabo mesas de trabajo, actividades de socialización y retroalimentación con diversos actores, especialmente entes territoriales, lo que permitió ajustar el articulado, elaborar la memoria justificativa y someter el proyecto normativo a consulta pública en dos fases: la primera, entre el 28 de junio y el 12 de julio de 2024, con un proyecto de decreto y resolución; y la segunda, del 26 de septiembre al 10 de octubre de 2024, con un único decreto unificado. Ambas etapas cumplieron con lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, incluyendo informes de observaciones y respuestas.

Explicó que el proyecto normativo establece el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información sobre las determinantes, previendo que los lineamientos técnicos sean definidos por la ICDE, el IGAC, el DNP y el MVCT. Para ello, se conformó un subcomité técnico que operó durante el año 2024 para detallar esos aspectos.

En cuanto a la procedencia de la acción, argumentó que no existe renuencia por parte de las entidades, en tanto se han adelantado actuaciones constantes y coordinadas, dada la complejidad técnica del asunto, la multiplicidad de determinantes y la intervención de más de 80 entidades. Según expuso, la doble publicación, el análisis de observaciones y los ajustes normativos dan cuenta de un proceso activo, mas no de una omisión.

Finalmente, señaló que la ausencia de reglamentación no compromete derechos fundamentales ni impide la aplicación de las determinantes,

que tienen fuerza normativa y son de obligatorio cumplimiento. Añadió que la reglamentación cumple fines meramente técnicos y de coordinación, y que el deber de articulación interinstitucional ya se encuentra previsto en la Constitución y la ley.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1.- DETERMINACIÓN DE LA NORMA OBJETO DE CUMPLIMIENTO.

La parte actora pretende conseguir el cumplimiento del parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, *"por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 'Colombia Potencia Mundial de la Vida'"*, cuyo tenor literal es el siguiente:

"PARÁGRAFO PRIMERO. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi definirá, en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Para tal efecto, considerarán el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), para que las entidades competentes para su expedición, las delimiten geográficamente con su respectiva zonificación y restricciones de uso. Asimismo, definirán los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales".

II.2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO.

2.1.- Tesis de la parte demandante.

Sostuvo que las entidades demandadas incumplieron el mandato consagrado en el parágrafo primero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que les obliga a definir, en un año, el procedimiento para desarrollar, actualizar y disponer la información documental, técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes de ordenamiento territorial.

2.2.- Tesis de las demandadas.

En síntesis, las accionadas (DNP, MinVivienda e IGAC) coincidieron en afirmar que actuaron de forma diligente y coordinada, adelantando múltiples gestiones orientadas a cumplir con la obligación legal. Adujeron que, si bien el procedimiento no ha sido formalmente adoptado mediante acto, se ha surtido un proceso técnico e interinstitucional complejo, que ha incluido:

- Reuniones de coordinación desde agosto de 2023;
- Publicación del proyecto normativo en dos oportunidades (junio y septiembre de 2024);
- Recepción y análisis de observaciones técnicas;
- Elaboración de un borrador de Acuerdo de lineamientos técnicos en el marco de la Comisión Intersectorial de Información Geográfica (CIIG).
- Elaboración del siguiente cronograma:
 - ✓ 31 de julio de 2025: envío del proyecto firmado por MVCT al DNP
 - ✓ 15 de septiembre de 2025: remisión al DANE,
 - ✓ 31 de octubre de 2025: entrega conjunta a la Presidencia de la República
 - ✓ 15 de febrero de 2026: expedición del Decreto.

Sostuvieron que la falta de reglamentación no compromete derechos fundamentales, ya que las determinantes expedidas siguen siendo de obligatorio cumplimiento por las entidades territoriales, y existe un deber constitucional de coordinación entre entidades que opera con o sin reglamento.

2.3.- Planteamiento del problema jurídico.

Conforme las tesis formuladas, la Sala de Decisión formula los siguientes interrogantes a resolver, en su orden: *¿En el presente asunto se supera a satisfacción los requisitos de procedibilidad de la acción de cumplimiento previstos en la Ley 393 de 1997?*

En caso de que la respuesta al anterior cuestionamiento sea positiva, se propone el respectivo problema: *¿Incumplieron las entidades demandadas el deber jurídico establecido en el párrafo primero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023¹, al no haber definido, dentro del término legal de un año, el procedimiento allí ordenado, pese a haber adelantado actuaciones preparatorias y emitido respuestas formales?*

A propósito de abordar el estudio de los problemas jurídicos planteados, la Sala estudiará los siguientes temas: *i) Asunto previo, ii) Análisis de procedibilidad, iii) Caso concreto.*

¹ Que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

II.3.- DE LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.

Esta Corporación, luego de examinar los elementos de juicio obrantes en el expediente, resolverá la acción interpuesta con fundamento en las siguientes consideraciones:

La acción de cumplimiento, señalada en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, busca la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos en leyes o en actos administrativos, a efectos de que el juez contencioso administrativo ordene a la autoridad que se constituye en renuencia, efectuar el cumplimiento de lo que la norma dispone. Así las cosas, se trata de un mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de las normas o de los actos administrativos, cuando éstos impongan un mandato.

Además de la especialidad de la acción judicial y su procedimiento preferente y sumario, el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 consagró su carácter subsidiario y residual, al señalar que la acción de cumplimiento no procede *i.* para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela, *ii.* cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la Ley o Acto Administrativo, y *iii.* para perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos. *iv.* También debe acreditarse la constitución de renuencia de la autoridad obligada a cumplir el deber legal o administrativo, y finalmente, *v.* que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado como un mandato imperativo en cabeza de la autoridad pública o en un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a las cuales se reclama su cumplimiento, tal como lo dispone el artículo 5 y 6 *ibídem*.

De acuerdo con lo expuesto, y según el caso en estudio, la Sala no advierte que dentro de la génesis de la demanda se haga referencia a derechos fundamentales de índole constitucional.

De igual manera, la Sala concluye que la norma sobre la cual recae la presente acción y el propósito perseguido por la demandante no involucra el cumplimiento de normas que establezcan gastos. Precisado lo anterior se procede a estudiar los requisitos de procedencia de la acción de cumplimiento.

Conforme a los artículos 8 y 9 de la Ley 393 de 1997 y la jurisprudencia constitucional, para que la acción de cumplimiento sea procedente deben acreditarse los siguientes presupuestos:

- a) Que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o actos administrativos.

- b) Que tal deber esté contemplado de manera precisa, clara y actual.
- c) Que la autoridad sea renuente a cumplir.
- d) Que la renuencia haya sido acreditada conforme lo exige la ley.
- e) Que no exista otro medio judicial eficaz para lograr el cumplimiento

Conforme a lo anterior se procederá a realizar un análisis del caso concreto:

3.1.- Existencia de un deber jurídico claro, actual y exigible y consignado en la ley

La parte accionante pretende que se dé cumplimiento al parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, así:

"LEY 2294 de 2023 (Mayo 19)

"POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026 "COLOMBIA POTENCIA MUNDIAL DE LA VIDA".

(...)

ARTÍCULO 32. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, el cual quedará así:

(...)

PARÁGRAFO PRIMERO. El Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi **definirá, en el término de un año,** el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes. Para tal efecto, considerarán el Modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT), para que las entidades competentes para su expedición, las delimiten geográficamente con su respectiva zonificación y restricciones de uso. Asimismo, definirán los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales". (Se destaca).

De ese modo, se encuentra acreditado que el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, impone un mandato legal claro y expreso consistente en definir: *"en el término de un año, el procedimiento para el desarrollo, actualización y*

disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes y los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales”.

Así, descomponiendo el contenido normativo, se identifica con claridad:

i) Sujeto obligado:

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), como entidad líder del proceso. Si bien la norma exige que actúe *en coordinación* con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la responsabilidad de expedir el acto administrativo recae exclusivamente en el DNP, lo que excluye la necesidad de coexpedición o firma conjunta por las entidades coordinadoras.

ii) Contenido del deber:

La obligación consiste en **definir** un procedimiento técnico, es decir, adoptar mediante acto administrativo una estructura que regule el desarrollo, actualización y disposición de la información técnica y geoespacial de las determinantes del ordenamiento territorial.

iii) Plazo perentorio:

La norma fijó un término de un (1) año para el cumplimiento del deber, contados desde la entrada en vigor de la Ley 2294 de 2023, es decir, desde el 19 de mayo de 2023, fecha de su publicación en el Diario Oficial No. 52.437. Así, el plazo expiró el 19 de mayo de 2024, sin que a la fecha —julio de 2025— se haya expedido el acto correspondiente.

En conclusión, el deber, además de estar contenido en una Ley, es vigente, claro, concreto y exigible, en tanto establece: (i) el sujeto obligado, (ii) la obligación a cargo, y (iii) un término perentorio de un (1) año para su cumplimiento, contado desde la entrada en vigor de la Ley 2294 de 2023².

3.2.- Verificación de la renuencia.

El artículo 32 (parágrafo 1º) de la Ley 2294 de 2023 establece un mandato claro y específico, en virtud del cual el DNP debe definir el

² El artículo 372 reguló que la Ley regía a partir de su publicación. Se publicó en Diario Oficial 52.400 el 19 de mayo de 2023

procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes.

En ese orden, revisado el escrito con el que se pretende acreditar la renuencia, se observa que, fue dirigido al MinVivienda, al DNP y al IGAC solicitando la definición del procedimiento antes referido. Sin que se haya emitido respuesta.

Por lo tanto, la Sala concluye que, se cumple el requisito de renuencia conforme a derecho, dado que la solicitud de cumplimiento se dirigió al órgano competente para expedir el acto requerido, y se configuró una negativa tácita.

3.3.- Inexistencia de otro mecanismo judicial eficaz para lograr el cumplimiento

la acción de cumplimiento es el único mecanismo idóneo, diseñado expresamente para obligar a las autoridades públicas a ejecutar mandatos contenidos en normas con fuerza material de ley, frente a los cuales hayan incurrido en renuencia, como sucede en el caso bajo estudio.

II.4.- CASO CONCRETO.

Habiéndose determinado la procedencia de la acción, corresponde entonces resolver el problema jurídico planteado en las líneas que anteceden:

¿Incumplió el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el deber jurídico establecido en el parágrafo primero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, al no haber definido, dentro del término legal de un año, el procedimiento allí ordenado, pese a haber adelantado actuaciones preparatorias y emitido respuestas formales?

Para empezar, si bien se concluye, de lo obrante en el plenario, que las entidades involucradas han desplegado una serie de actuaciones técnicas y preparatorias, tales como:

- La realización de reuniones interinstitucionales desde agosto de 2023;
- La elaboración de diagnósticos y propuestas normativas preliminares;
- La publicación del proyecto normativo en dos oportunidades (junio y septiembre de 2024);
- La recepción y análisis de observaciones;
- La concertación de un borrador de Acuerdo técnico en el marco de la Comisión Intersectorial de Información Geográfica (CIIG); y

- La inclusión del tema en el cronograma de trabajo del año 2025;

Lo cierto es que ninguna de estas actuaciones constituye el cumplimiento efectivo de la obligación legal impuesta por el legislador al DNP, consistente en "**definir**, en el término de un año", el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información de las determinantes.

Esta obligación fue establecida de manera clara, concreta y exigible, con sujeción a un término perentorio, sin condicionamiento alguno a la expedición de un decreto reglamentario ni a la intervención del Presidente de la República. La norma dispone expresamente que el acto debe ser definido por el DNP, en coordinación con el MinVivienda y el IGAC. No establece que deba adoptarse mediante decreto del Gobierno Nacional.

Por lo tanto, no puede el DNP escudarse en que el proyecto fue remitido para firma presidencial, ya que, de la lectura literal de la disposición, se concluye que la obligación **recae exclusivamente sobre el DNP**, quien debe ejercerla directamente mediante acto administrativo propio. En consecuencia, la carga de cumplimiento no puede trasladarse ni al presidente ni a los órganos de coordinación.

Adicionalmente, se observa que, el término de un año previsto por la ley venció en mayo de 2024, y a la fecha (julio de 2025), no se ha expedido el acto administrativo que dé cumplimiento a la obligación legal, lo cual configura un incumplimiento del mandato normativo.

En este contexto, resulta aplicable la postura fijada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, en sentencia del 5 de junio de 2025 (Rad. 85001-23-33-000-2025-00035-01), la cual, retomando la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia C-157 de 1998, señaló lo siguiente: "*(...) **el deber de cumplir una norma legal o un acto administrativo no admite gradaciones, esto es, la autoridad cumple o no cumple, y naturalmente, no cumple o incumple a medias; el incumplimiento es algo que debe ser apreciado dentro de la autonomía e independencia del juez para juzgar en el caso concreto (...).***" (Subraya la Sala)

Desde esta perspectiva, el cumplimiento parcial o la invocación de gestiones preparatorias no excusa el incumplimiento, pues, como se ha explicado, el mandato legal exige la expedición de un acto administrativo formal que defina el procedimiento correspondiente, y dicha definición no se ha producido.

Así las cosas, se encuentra configurada la renuencia en los términos del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, dado que, pese a haber sido requerida

formalmente, la entidad se ratificó en su omisión, alegando avances que no suplen el cumplimiento efectivo del mandato legal.

En consecuencia, se accederá a las pretensiones de la demanda, y se ordenará al Departamento Nacional de Planeación expedir el acto administrativo mediante el cual se defina el procedimiento previsto en el párrafo primero del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, dentro del término perentorio de dos (2) meses, contados a partir de la firmeza de esta providencia. Término que resulta razonable, considerando que la obligación debió cumplirse hace más de un año.

Esta orden se imparte bajo el entendido que:

- i) La norma establece un mandato expreso, claro y vencido;
- ii) El sujeto obligado principal es el DNP;
- iii) No se requiere intervención del Gobierno Nacional mediante decreto; y
- iv) Las acciones preparatorias adelantadas no satisfacen el deber jurídico exigido.

II.5.- COSTAS.

La Ley 393 de 1997, artículo 21, numeral 7, precisa que el fallo de la "acción de cumplimiento" contendrá, entre otros, "la condena en costas". Con todo, la Ley 1437 de 2011, derogó el régimen subjetivo previsto por el Decreto 01 de 1984 y, por el contrario, dispuso en su artículo 188, que "salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

De este modo, dada la naturaleza pública y constitucional del medio de control de cumplimiento, no hay lugar a condenar en costas a los accionantes.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- ACCEDER a las pretensiones de la demanda de cumplimiento. En consecuencia, se dispone:

SEGUNDO.- ORDENAR al Departamento Nacional de Planeación que, de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 32 de la Ley 2294 de 2023, que modificó el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en el término de dos (2) meses siguientes a la firmeza de esta providencia, mediante acto administrativo, proceda a definir "*el procedimiento para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial de las determinantes (...) y los parámetros para que las entidades responsables de la expedición de las determinantes implementen mecanismos de coordinación entre estas, y con los entes territoriales en el marco de su autonomía, conforme a las prevalencias aquí indicadas, y de adecuación y adopción en los Planes de Ordenamiento Territorial de acuerdo con las particularidades y capacidades de los contextos territoriales*".

TERCERO.- Sin condena en costas.

CUARTO. En firme la presente decisión, quede en Secretaría de Subsección para verificación de cumplimiento.

El proyecto de esta providencia fue aprobado en Sala Virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,

(firmado electrónicamente en SAMAI)

FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

(firmado electrónicamente en SAMAI)

LUIS NORBERTO CERMEÑO

(firmado electrónicamente en SAMAI)

ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

LRC