



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

SENTENCIA No. 2024-05-101 AC

Bogotá, D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

NATURALEZA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2024-00766-00
ACCIONANTE: EMILSE YANIRA VEGA SÁNCHEZ
ACCIONADO: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, BANCO AGRARIO Y LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CONCEJOS Y CONCEJALES (CONFENALCO).
TEMA: CUMPLIMIENTO DEL ARTICULO 20 DE LA LEY 1551 DE 2012 - REGLAMENTACIÓN SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA CONCEJALES Y EDILES
ASUNTO: SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

Magistrado ponente: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala, en primera instancia, a resolver la solicitud de cumplimiento del artículo veinte (20) de la Ley 1551 de 2012 al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales (CONFENACOL).

I. CONTENIDO DE LA PRESENTE SENTENCIA:

La presente decisión tendrá la siguiente estructura: I. Contenido de la sentencia; II. Antecedentes (exposición de (i) los hechos, pretensiones y pruebas a que se hace referencia en la acción de cumplimiento, (ii) la respuesta de las entidades accionadas y (iii) pruebas); III. Actuación procesal; IV. Consideraciones y fundamentos (Competencia, exposición del problema jurídico planteado por el caso; resolución del mismo y aplicación de esas reglas al caso concreto) y V. Decisión (libramiento de las órdenes a que haya lugar).

II. ANTECEDENTES:

1. Acción de Cumplimiento: (hechos, pretensiones y pruebas aportadas)

La señora Concejala Emilse Yanira Vega Sánchez, a través de apoderado judicial, presentó demanda en el ejercicio del medio de Control Jurisdiccional de

Cumplimiento de Normas con Fuerza Material de Ley o de Actos Administrativos, en virtud de las disposiciones establecidas en la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales (CONFENACOL).

Destaca que el Congreso de la República, por medio de la Ley 1551 de 2012 modificó el artículo 6 de la Ley 1148 de 2007, respecto la reglamentación de las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda para la adquisición de vivienda urbana y/o rural de aquellos hogares conformados por los concejales y ediles de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000, en especial con lo relacionado con sus modalidades, el monto del subsidio y su aplicación.

Destacó que el artículo 20 de la Ley 1551 de 2012, ordenó expresamente al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Agricultura, Banco Agrario y a la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia (CONFENACOL) la reglamentación de *“las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda para la adquisición de vivienda urbana y/o rural de aquellos hogares conformados por los concejales y ediles de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000, en especial con lo relacionado con sus modalidades, el monto del subsidio y su aplicación”*, pero a la fecha dichas entidades no han cumplido con su obligación de emitir dichas reglamentaciones a pesar de que la norma lleva más de 12 años desde su promulgación.

Por consiguiente, la accionante enmarca que el resultado de esta omisión, ha generado un vacío normativo que ha persistido durante más de una década, dejando en incertidumbre la aplicación efectiva del subsidio de vivienda familiar para concejales y ediles.

Asimismo, y pesar de las múltiples solicitudes elevadas al Gobierno Nacional, incluyendo una petición formal para constituirlos en renuencia, la señora Emilse Yanira Vega Sánchez no ha obtenido una respuesta satisfactoria por parte de las entidades competentes, lo que, a su juicio, evidencia su negligencia e incumplimiento de su deber constitucional y legal de emitir las reglamentaciones correspondientes.

Por lo tanto, la acción interpuesta busca remediar este incumplimiento, exigiendo que las autoridades competentes emitan las reglamentaciones necesarias para garantizar el acceso al subsidio de vivienda familiar para concejales y ediles, conforme a lo dispuesto en la Ley 1551 de 2012.

Con sustento en lo anterior, formula las siguientes pretensiones:

“PRIMERA. Que el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, MINISTERIO DE AGRICULTURA, BANCO AGRARIO, CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CONCEJOS Y CONCEJALES DE COLOMBIA (CONFENACOL), o las entidades que hagan sus veces, de forma inmediata realicen las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo veinte (20) de la ley 1551 de 2012, esto es, reglamentar las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda para la adquisición de vivienda urbana y/o rural de aquellos hogares conformados por los concejales y ediles de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000, en especial con lo relacionado con sus modalidades, el monto del subsidio y su aplicación. (...)”

1. Pronunciamiento de la Entidades accionadas.

1.1 Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

En cuanto a los hechos expuestos por el demandante la entidad accionada resalta que, es cierto que el Congreso de la República por medio de la Ley 1551 de 2012 modificó la Ley 1148 de 2007 y que en su artículo 20 establece una orden puntual para los entes vinculados dentro de la órbita de sus funciones, pero resalta que en este cuerpo normativo no se establece plazo ejecutivo para que las entidades ejerzan esta potestad reglamentaria, por lo que considera, que el Ministerio cuenta con la discrecionalidad para discernir sobre el cumplimiento de estas órdenes.

Con todo, concuerda que el proceso de ejecución de la política de vivienda rural con recursos del presupuesto general de la Nación hasta la vigencia fiscal 2019 se encuentra a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario de Colombia, según corresponda, los cuales deben continuar con su trámite de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, mientras se ejecutan sus proyectos pendientes.

Por último, refiere que en la actualidad existe una oferta a la que puede postularse la accionante denominada “mi casa ya”.

Así las cosas, se opone a las pretensiones de la demanda y propone la excepción de cosa juzgada al ser este asunto analizado anteriormente por el Tribunal Administrativo de Medellín y resalta la improcedencia de esta acción al tratarse de una asignación económica, que constituye un gasto económico (art. 9 de la ley 939 de 1997).

1.2 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural destaca que, según las pruebas presentadas por la accionante no se logra vislumbrar que agotara el requisito de renuencia para la procedencia de esta acción, pues solo aporta una solicitud de información que fue debidamente contestada por la entidad.

De otra parte, los argumentos de la actora van dirigidos a que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1551 de 2012, sin embargo, la entidad no cuenta con legitimación en la causa para resolver dichos reclamos ya que, desde el 1 de enero de 2020 la competencia relacionada con la formulación y ejecución de la política de vivienda rural está a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

No obstante, señala que el Tribunal Administrativo de Antioquia ya se pronunció sobre estas pretensiones en el año 2015, en el que estableció que las entidades a cargo de ejecutar el cumplimiento de la norma cuentan con discrecionalidad para el cumplimiento de la reglamentación.

1.3 BANCO AGRARIO DE COLOMBIA

La entidad financiera, a través de su apoderado, resalta que se encuentra sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera y que, de acuerdo a su objeto social, no le es posible emitir una reglamentación de una Ley, que por virtud de la Constitución es facultad reservada al Presidente de la República.

En igual forma, resalta que, si bien la norma que se pide reglamentar es posterior, ya existe un marco normativo que reglamenta el acceso al subsidio de vivienda especial concejales y ediles mediante el Decreto 740 de 2008.

1.4 CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CONCEJOS Y CONCEJALES

A pesar de que la entidad fue notificada en debida forma (pág. 5 archivo 10) no se pronunció sobre los hechos que originaron esta acción.

1.5 PRONUNCIAMIENTO DE LAS EXCEPCIONES

El apoderado de la accionante se pronunció sobre las excepciones, de la siguiente forma:

- **Excepción de la existencia del Decreto 740 de 2008, planteada por el Banco Agrario.** Resalta que no es cierto que se haya reglamentado sobre el subsidio de vivienda urbana y rural para los concejales y que en el año 2018 se tramitó un borrador sobre este aspecto el cual se encuentra en el acápite probatorio de la demanda.
- **Excepción de falta de agotamiento de la renuencia, planteada por el Ministerio de Agricultura.** Establece que la petición enviada a la entidad cumple con los requisitos de renuencia enunciada en la Ley 393 de 1997 y que contrario a lo señalado por la demandada, esta no es una simple solicitud de información.
- **Excepción de cosa juzgada planteada por los Ministerios de Agricultura y de Vivienda** alude a que se configuran hechos nuevos que vuelven procedente esta acción de cumplimiento.
- **Excepción de facultades en ejercicio de potestad reglamentaria - discrecional.** establece que el Gobierno Nacional debe ejercer la potestad reglamentaria exista o no un tiempo determinado para ello en la ley que haya expedido el Congreso de la República solamente basta con que en la norma se establezca el deber de reglamenta.

ACTUACIÓN PROCESAL:

Mediante el Auto Interlocutorio No. 2024-04-226 AC de 30 de abril de 2024 (archivo 009), se admitió la demanda de cumplimiento formulada por Emilse Yanira Vega Sánchez, decisión que fue notificada a la entidad accionada a través de los medios electrónicos dispuestos para tal fin.

Mediante escrito de 9 y 10 de mayo de 2024, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario, en el término oportuno, contestaron la demanda, por su parte, no obra en el expediente pronunciamiento por parte de la Confederación Nacional de Concejos y Concejales (CONFENACOL).

El 31 de mayo de 2024, la Secretaría de la sección ingresó el expediente al Despacho para continuar con el trámite correspondiente.

En virtud de lo anterior, no habiendo circunstancia que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver desarrollando las siguientes,

III. CONSIDERACIONES:

1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer de la presente acción de cumplimiento de conformidad con lo establecido por el artículo 152, numeral 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que establece lo siguiente:

“Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.” (Negrillas adicionales de la Sala).

Conforme a la directriz normativa en cita, los tribunales administrativos conocen en primera instancia de las acciones de cumplimiento contra las autoridades del orden nacional, como sucede en este asunto tratándose del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario, en el término oportuno y de la Confederación Nacional de Concejos y Concejales (CONFENACOL).

2. Legitimación.

Es necesario destacar que la legitimación en la causa atiende a dos (2) clases, (i) la de hecho y (ii) el material. La primera de ellas hace referencia a la relación procesal entre el demandante y el demandado con fundamento en la pretensión deprecada, esto es, el señalamiento que hace el accionante a través de la exposición fáctica y la sustentación de las súplicas, por otra parte, la legitimación material en la causa se sujeta estrictamente a la participación real de los sujetos en el hecho que dio origen a la solicitud de cumplimiento, indiferentemente de que se le haya demandado o no.¹

Así las cosas, las partes están legitimadas y con interés en el asunto, de manera que existe identidad en la relación sustancial y procesal establecida entre los extremos en litigio con ocasión de la pretensión de cumplimiento del Decreto 2759 de 1997.

¹Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 05001-23-26-000-1994-02321-01 (20104), actor: Sandra Saldarriaga y otros, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 50001-23-31-000-1997-06093 01 (21.060), actor: Reinaldo Idárraga Valencia y otros, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 27 de marzo de 2014, exp. 25000-23-26-000-1999-00802-01(28204), actor: Informática Datapoint de Colombia Ltda., C.P. Danilo Rojas Betancourth.

3. Objeto de la Presente Acción y Planteamiento del Problema Jurídico.

Analizado el acervo probatorio y los argumentos expuestos en la acción de cumplimiento, corresponde a esta Sala determinar en primer lugar la procedencia de la acción de cumplimiento en el caso particular y concreto, para en caso afirmativo analizar si ¿la norma u acto administrativo cuyo cumplimiento se busca contiene un mandato, claro, expreso y exigible respecto de la entidad accionada y si estas incumplieron con lo allí dispuesto?

4. Resolución del Problema Jurídico.

Para resolver la cuestión planteada, la Sala recabará sobre (i) la procedencia de la acción de cumplimiento; (ii) los requisitos para su prosperidad y (iii) el caso concreto.

(i) Procedencia de la acción de cumplimiento.

Esta acción prevista en el artículo 87 Constitucional y desarrollado por la Ley 393 de 1997, tiene como objetivo la materialización de los mandatos imperativos contenidos en actos administrativos o leyes, frente a los cuales los particulares en ejercicio de funciones públicas o las autoridades administrativas han sido renuentes en su acatamiento.

Las reglas de procedibilidad de esta acción se encuentran consagradas en los artículos 8 y 9 de la precitada Ley 393 de 1997, así:

"Artículo 8. Procedibilidad. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

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. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.

Artículo 9º. Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela. Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante. La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos."

Como puede observarse la procedencia de la acción de cumplimiento atiende a los requisitos de: (i) que no se persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos; (ii) la verificación de que no se trate de derechos que puedan ser protegidos por la acción de tutela (iii) que el afectado no tenga a su disposición otro mecanismo judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o el acto administrativo y (iv) constitución en renuencia a la autoridad demandada.

(ii) Requisitos de prosperidad de la acción de cumplimiento.

En lo que se refiere a los requisitos que deben ser corroborados en sede de la acción de cumplimiento el H. Consejo de Estado² ha manifestado:

“La Ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera inobjetable y, por ende, exigible frente a la autoridad de la cual se reclama su efectivo cumplimiento; que la Administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir; que tal renuencia sea probada por el demandante de la manera como lo exige la ley, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio irremediable para quien ejerció la acción.”

En ese sentido, la jurisprudencia referida ha destacado que la acción constitucional de cumplimiento está sujeta a la verificación de: (i) el deber jurídico incumplido, contenido en una norma con fuerza material de ley o en un acto administrativo, mandato que debe ser inobjetable, preciso y exigible a la autoridad frente a la cual se busca su cumplimiento y (ii) la renuencia en el cumplimiento del imperativo normativo.

(iii) Caso Concreto

La Sala se propondrá a continuación establecer en primer lugar la procedencia de la acción de cumplimiento en el caso particular y concreto, para en caso afirmativo, determinar si corresponde a las entidades accionadas dar cumplimiento al artículo 20 de la Ley 1551 de 2012.

Al respecto, es menester indicar que tal como se enunció en el estudio de admisión de la demanda, en el asunto se encuentra acreditado el **requisito de constitución en renuencia** por parte de los accionantes, en tanto allegaron evidencia de haber interpuesto petición ante las entidades accionadas, como se vislumbra en las páginas 9 a 11 del archivo 003 “Demanda”.

No obstante, surge controversia frente la constitución en renuencia por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural quien informa que la accionante solo elevó una “solicitud de información” sin las formalidades propias del artículo 8 de la Ley 393 de 1997. Revisados los argumentos de la entidad demandada, la Sala no halla razón a sus afirmaciones ya que en los anexos de la demanda se observa que la petición elevada por la accionante iba dirigida al cumplimiento del artículo 20 de la Ley 1551 de 2012.

²Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de agosto de 2014, exp. 76001-23-33-000-2014-00011-01 (ACU), actor: Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de los Municipios de Roldanillo, La Unión, Toro -ASORUT-, C.P. Susana Buitrago Valencia.

Adviértase que si bien en el asunto no refiere como tema “constitución en renuencia” si la titula como “petición de cumplimiento” resaltando que más allá de alguna formalidad de como deba enunciarse el asunto o la misma petición, el propósito de constituir en renuencia consiste en requerir a la autoridad encargada el cumplimiento de un deber legal o administrativo, lo que se demostró realizado, conforme se cita a continuación.

“(…) PRIMERA. Que el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, MINISTERIO DE AGRICULTURA, BANCO AGRARIO, CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CONCEJOS Y CONCEJALES DE COLOMBIA (CONFENACOL), de forma inmediata realicen las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo veinte (20) de la ley 1551 de 2012, esto es, reglamentar las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda para la adquisición de vivienda urbana y/o rural de aquellos hogares conformados por los concejales y ediles de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000, en especial con lo relacionado con sus modalidades, el monto del subsidio y su aplicación.

SEGUNDA. Que la presente solicitud sea respondida de fondo, punto por punto y en los términos de ley otorgados para tal efecto. (...)” subrayado fuera de texto.

Adviértase, que en la petición se solicitó el cumplimiento del artículo 20 de la Ley 1551 de 2012, lo que es objeto de este estudio. Así mismo, se encuentra acreditado de que esta solicitud fue remitida por medio magnético “salidas.gd@miniagricultura.gov.co” a la entidad accionada, sin que obre en el expediente respuesta afirmativa sobre el mismo, lo que constituye la renuencia señalada en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

Razón por la cual, la excepción previa formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no se encuentra acreditada y, en consecuencia, se declarará como no probada. En igual forma, y en tanto, como se señala en precedencia, se observa que este requisito fue cumplido en cabeza de la demandante, se cumple con el primer presupuesto de procedencia.

Asimismo, las pretensiones de los accionantes **no persiguen el cumplimiento de una norma que envuelva la disposición de un gasto público**, sobre el particular, es pertinente destacar que el H. Consejo de Estado ha indicado en sus pronunciamientos lo siguiente:

“(…)Son normas que establecen gastos, aquéllas mediante las cuales las Corporaciones Públicas autorizan las erogaciones que pueden hacerse con cargo al Tesoro. Según el inciso segundo del Art. 345 de la Constitución, no podrá hacerse gasto alguno si no ha sido decretado por el congreso, por las Asambleas departamentales o por los Concejos distritales o municipales. A este tipo de normas es a las que se refiere el Art. 9° de la ley 393 de 1997”³

“(…) el párrafo del artículo 9° de esa normativa dispone que “la acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”. Así, en relación con la hermenéutica de esa causal de improcedibilidad de la acción de cumplimiento, en algunas oportunidades se ha sostenido que aquella restricción no puede conducir a eliminar el núcleo de protección para el cual fue diseñada, esto es, la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la norma, aun cuando tenga repercusiones económicas. Precisamente por ello, se ha dicho que para un correcto

³ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 29 de enero de 1998. Expediente ACU-127. Consejero Ponente Juan Alberto Polo Figueroa.

entendimiento de la norma sub júdice deben diferenciarse dos conceptos. De un lado, el de establecimiento o creación de un gasto y, de otro, el de ejecución del mismo. Así, mientras el primero no puede ser objeto de una acción de cumplimiento, en tanto que es un asunto ajeno a la competencia judicial, el segundo sí puede ser exigido por medio de esta acción constitucional, pues en sentido estricto el juez simplemente exige la efectividad de la decisión legislativa o gubernamental de autorizar un gasto público. Entonces, cuando un gasto fue ordenado en la norma y éste fue incorporado en el presupuesto por medio de una apropiación presupuestal, el cumplimiento de esas disposiciones puede hacerse exigible con la acción de cumplimiento, pues el juez no establece directamente el gasto sino que ordena la efectividad del derecho. (...) no en todos los casos en que el débito prestacional comporte una erogación de dinero, se configura la excepción del parágrafo en comento, pues de ser este el entendimiento de la norma, se desnaturalizaría el mecanismo constitucional consagrado en el artículo 87 de la Carta Política, si se tiene en cuenta que, las más de las veces, las conductas exigibles de las autoridades públicas, directa o indirectamente, conllevan una erogación."⁴

En este punto, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio alude que las normas que se reclaman ser cumplidas pueden contener erogaciones públicas, ya que dar cumplimiento al artículo 20 de la Ley 1551 de 2012 presupone un gasto al erario Público, por tratarse de la entrega de los subsidios de vivienda que se otorgan a a los hogares de los concejales o ediles, sin embargo, de la revisión de la disposición normativa se advierte que esta va dirigida a que se expida la reglamentación sobre las condiciones especiales de acceso de dicho subsidio, su plazo, modalidades, monto máximo y mínimo de asignación y su debida aplicación, más no a su entrega a los solicitantes.

En este contexto, la eventual reglamentación sobre “*las condiciones especiales de acceso a los subsidios*” no está destinada a configurarse como un débito inmediato del Estado, pues su finalidad es la implementación de una lista de requisitos referentes a los aspectos o condiciones que deben acreditarse para su adquisición, teniendo en cuenta: la clase de vivienda, esto es, si es de tipo urbano o rural, el monto de asignación y los procedimientos que los ediles y concejales deberán surtir para ello, entre otras cuestiones.

Un ejemplo de lo anterior se ve reflejado con los actos administrativos de carácter general expedidos por la Unidad de Reparación de Víctimas, en los que se reglamentan los procedimientos administrativos que deben surtir las víctimas del conflicto armado para obtener una indemnización, en dichas normas se implementan las etapas administrativas del proceso de asignación y los requisitos que deben acreditar los interesados para acceder a esta, circunstancia que por sí sola, no genera un gasto público, puesto que en ella no se ordena el pago de la indemnización a determinado grupo social víctima del conflicto armado.

Así las cosas, que las entidades accionadas implementen la reglamentación reclamada en las que señalen los requisitos para su acceso e incluso, el monto mínimo y máximo de su aplicación, no genera una erogación económica que impida el análisis de fondo de la presente acción de cumplimiento, pues se reitera, en el acto administrativo general no se ordenaría el desembolso inmediato del subsidio de vivienda sino las condiciones especiales para acceder al mismo.

⁴ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 26 de febrero de 2004. Expediente ACU-2003-4052. Consejero Ponente Darío Quiñones Pinilla.

En igual forma, Tampoco es el propósito de presentación de la demanda **buscar la efectividad de derechos fundamentales que puedan ser amparados mediante la acción de tutela**, razón por la cual, los requisitos generales de procedencia de la acción de cumplimiento se encuentran satisfechos para ser estudiada de fondo.

Ahora bien, los Ministerios acusados concuerdan que en el presente caso se configura la excepción de cosa juzgada, ya que el Tribunal Administrativo de Antioquia, en el año 2015, había analizado de fondo sobre la procedencia del cumplimiento del artículo 20 de la Ley 1551 de 2012, en contra postura el apoderado de la actora, destaca que surgieron nuevos hechos que deberían tenerse en cuenta en este estudio.

Al respecto, el objeto de la cosa juzgada es que los hechos y conductas que se han resuelto judicialmente no sean nuevamente debatidos en un proceso posterior, dado a la intangibilidad de la sentencia, en el entendido que se tiene cierto que el Juez de conocimiento se ocupó de la relación objeto de la contienda y la decisión adoptada fue respetando las formalidades propias del Juicio.

En este sentido, debe recordarse que para que se configure la excepción de Cosa Juzgada debe contener una triple identidad de causas, esto es, **(i) identidad de objeto** que verse sobre las mismas pretensiones; **(ii) identidad de causa**, por los mismos hechos e **(iii) identidad jurídica de partes** que los intervinientes en el proceso sean los mismos.

Sin embargo, no debe olvidarse que la acción de cumplimiento, al igual que acontece con las acciones populares, contiene un carácter público que permite que cualquier persona pueda presentarla en cualquier tiempo y las decisiones adoptadas mediante sentencia tengan efectos *erga omnes* y cobijen a toda la comunidad, en el caso que nos ocupa, se reviste en que las autoridades ejerzan su potestad reglamentaria atribuida por un mandato legal, es decir, que profieran actos administrativos de carácter general que establezcan las condiciones específicas para el subsidio de vivienda para los ediles y concejales, siendo por esta razón que, la configuración de la cosa juzgada en las acciones de cumplimiento no puede ser analizada como si se tratara de un proceso ordinario que genera obligaciones *inter partes*.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 7 de la Ley 393 de 1997 resalta que, este proceso constitucional *“podrá ejercerse en cualquier tiempo y la sentencia que ponga fin al proceso hará tránsito a cosa juzgada, cuando el deber omitido fuere de aquellos en los cuales la facultad de la autoridad renuente se agota con la ejecución del primer acto. Pero si el deber omitido fuere de aquellos cuyo cumplimiento pueda demandarse simultáneamente ante varias autoridades o en diferentes oportunidades en el tiempo, podrá volver a intentarse sin limitación alguna. Sin embargo, será improcedente por los mismos hechos que ya hubieren sido decididos y en el ámbito de competencia de la misma autoridad”*.

De esta forma, dependiendo de las causas y objeto que originaron las pretensiones en las acciones de cumplimiento que fueron radicadas en distintas oportunidades, deberá analizarse si el deber omitido puede volver a demandarse aun cuando prexistan decisiones judiciales que se refirieron sobre la procedencia del cumplimiento de una norma o un acto administrativo, así las cosas, el asunto podrá

ser nuevamente puesto en consideración de acuerdo a las circunstancias de tiempo, modo y lugar que lo rodean, máxime cuando se observa la flagrante vulneración de una disposición legal, que en su momento no le era exigible pero que en la actualidad debe ser acatada.

Bajo estos presupuestos, en el *sub examine* fue incorporada copia de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 13 de mayo de 2015 bajo el No 050012300201500813 con ponencia del Dr. Álvaro Cruz Riaño, (págs.14 a 25 archivo 011), de cuya confrontación se observa.

RADICADOS	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA Rad. No. 050012300201500813	TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA. Rad. No. 25000234100020240076600
PARTES	DTE: JESÚS ARCILA GIRALDO DDO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE VIVIENDA.	DTE: EMILSE YAMILE VEGA SÁNCHEZ DDO: MINISTERIO DE VIVIENDA; CIUDAD Y DESARROLLO; MINISTERIO DE AGRICULTURA, BANCO AGRARIO Y LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE CONCEJOS Y CONCEJALES CONFENACOL
CAUSA	OMISIÓN DE REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 1551 DE 2012	OMISIÓN DE REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 20 DE LA LEY 1551 DE 2012
OBJETO	QUE LAS ENTIDADES DEMANDADAS CUMPLAN CON LO PREVISTO EN LA NORMA REFERIDA Y REGLAMENTEN LAS CONDICIONES ESPECIALES DE ACCESO AL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA URBANA Y/O RURAL DE AQUELLOS HOGARES CONFORMADOS POR LOS CONCEJALES Y EDALES DE LOS MUNICIPIOS	QUE LAS ENTIDADES DEMANDADAS CUMPLAN CON LO PREVISTO EN LA NORMA REFERIDA Y REGLAMENTEN LAS CONDICIONES ESPECIALES DE ACCESO AL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA URBANA Y/O RURAL DE AQUELLOS HOGARES CONFORMADOS POR LOS CONCEJALES Y EDALES DE LOS MUNICIPIOS

Revisada la sentencia del 13 de mayo de 2015, el Tribunal Administrativo de Antioquia analizó sobre la discrecionalidad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Ministerio de Agricultura; El Banco Agrario y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales CONFENACOL para ejercer su potestad reglamentaria, siendo este argumento con el que fundamentó la negativa de su decisión.

No obstante, no debe dejarse de lado que desde que fue proferida la sentencia en el año 2015 a la fecha, ya han pasado nueve (9) años sin que las autoridades demandadas hayan dado cumplimiento a la precitada Ley, de esta forma, aun

cuando otro estrado judicial estudio las pretensiones que hoy se ponen a consideración, no puede dejarse de lado el objetivo de la disposición legal consistente en que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Ministerio de Agricultura, El Banco Agrario y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales CONFENACOL, de forma conjunta ejerza su potestad reglamentaria, lo cual, en la actualidad se encuentra incumplido.

Adviértase que, los entes ministeriales no refieren sobre el cumplimiento de la norma, pues su argumento va dirigido a la discrecionalidad de ejercer la potestad reglamentaria en cualquier tiempo ante la omisión del legislador de imponer un plazo al respecto. De esta forma, aun cuando se configure aparentemente la existencia de la “cosa juzgada” al existir un pronunciamiento de fondo previo sobre la norma que se reclama incumplida, el mandato previsto en el artículo 20 de la Ley 1551 de 2012 sigue sin satisfacerse y, en consecuencia, el presente asunto puede ser nuevamente objeto de análisis, en atención a lo previsto en el citado artículo 7 de la Ley 393 de 1997.

Pues de no ser así, no solo se dejaría sin efectos los mecanismos constitucionales que garanticen la materialización de lo dispuesto en una norma o en un acto administrativo, sino además el mandato legal perdería su propósito al no ser cumplido por las autoridades frente las cuales recae al excusar su omisión por decisiones judiciales previas que si bien se encuentran ajustadas a derecho, en su momento, negaron su cumplimiento dado a las situaciones de modo y tiempo que la rodeaban, cuando en la actualidad se configuran circunstancias que obligan a su acatamiento.

De esta forma, de acceder a las excepciones formuladas por los Ministerios no se observarían los principios generales que fundamentan los fines del Estado y aquellos que garantizan el acceso a la administración de justicia y seguridad jurídica, en especial, si se tiene en cuenta que desde el año 2015, fecha en la que fue expedida la providencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, el precedente judicial sobre la discrecionalidad de la potestad reglamentaria ha contado con algunas variaciones, ya que actualmente, la jurisprudencia del Consejo de Estado determinó que por medio de esta acción de cumplimiento es posible exigir el ejercicio de la potestad reglamentaria en los casos que legislador así lo haya dispuesto, con independencia de si se estableció o no un plazo para cubrir dicha obligación.

Al respecto, el H. Consejo de Estado⁵ se pronunció sobre el tema en cuestión de la siguiente manera.

“(...) 51. La procedencia de la acción de cumplimiento respecto a la potestad reglamentaria del poder ejecutivo

52. La jurisprudencia actualmente vigente, en materia de cumplimiento, ha determinado que la acción constitucional sí es el mecanismo idóneo para exigir al Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando el legislador le ha impuesto este deber, siempre y cuando se materialicen ciertas condiciones.

5 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta Rad No. 44001234000020210002701 de 27 de oct 2021 M.P PEDRO PABLO VANEGAS GIL

53. La acción de cumplimiento procede para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria, en todos los casos en los que el legislador haya impuesto al ejecutivo el deber de reglamentar determinada materia, con independencia de si se impuso término o no al efecto debido a que, como se explicará la ausencia de un lapso específico no puede entenderse como una circunstancia que impida su procedencia.

54. Conviene advertir, que el Congreso de la República al desarrollar las funciones legislativas contempladas en el artículo 150 de la Constitución Política, puede imponer una serie de obligaciones a los diferentes órganos del poder público, con el objetivo de garantizar la eficacia plena de la ley, un ejemplo claro de ello se encuentra cuando el legislador delega al ejecutivo el deber de ejercer la potestad reglamentaria en determinadas materias.

55. Ahora bien, la potestad reglamentaria se ha entendido como el ejercicio de la atribución contemplada en el numeral 11 del artículo 189 Superior, a través de la cual el poder ejecutivo tiene la facultad de dictar las normas que estime necesarias a fin de garantizar la efectiva aplicación de las leyes, cuando de ellas se advierta la existencia de aspectos que deben precisarse o ahondarse mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes.

56. En principio, el poder ejecutivo tiene plena autonomía para decidir cuándo ejerce la potestad reglamentaria reconocida en la Constitución. No obstante, y como se anotó en muchos eventos el legislador, en aplicación del principio de colaboración armónica, es quien compele al Gobierno Nacional a ejercer dicha atribución.

57. Esto es así, porque algunas leyes están permeadas de tecnicismos que solo pueden ser desarrolladas a través de una normativa detallada y expedida por un experto que usualmente se encuentra en el Gobierno Nacional. Asimismo, es de anotar que algunas normas solo pueden alcanzar su efecto útil en la medida en que se expida la reglamentación exigida por la ley.

58. Por supuesto, la orden contenida en la ley relacionada con reglamentar determinada materia no significa que el poder ejecutivo quede despojado de la discrecionalidad con la que cuenta para reglamentar, pues el mandato que aquella impone no delimita la potestad reglamentaria, ni asigna los parámetros de contenido en los cuales esta deba surtirse.

59. Así pues, el legislador a través de la ley puede bien imponer un plazo al Gobierno Nacional para que aquel proceda a hacer la respectiva reglamentación o guardar silencio al respecto, y únicamente establecer el deber de reglamentar.

60. Esto es así, porque la ausencia de un término para ejercer la potestad reglamentaria no significa que aquel mandato no sea exigible, razón por la cual la acción de cumplimiento sí es procedente para solicitar la materialización de esa clase de disposiciones.

61. En efecto, sería un contrasentido afirmar que la carencia de un plazo para ejercer la potestad reglamentaria deriva en que el mandato contemplado en la ley se torna inane, inexistente o carente de exigencia, cuando lo cierto es que aquel es plenamente exigible.

62. Así las cosas, huelga manifestar que la acción de cumplimiento se erige como el mecanismo idóneo para exigir al Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria, aun cuando en la ley no se haya estipulado un lapso expreso para satisfacerla. (...)” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En este contexto, entendida la procedencia de la acción de cumplimiento para ordenar a las autoridades el ejercicio de la potestad reglamentaria y superado los

requisitos de procedencia que exigen este proceso constitucional, la norma que se solicita cumplir dispone lo siguiente.

“Artículo 20

. Modifícase el artículo 6° de la Ley 1148 de 2007 así:

Artículo 6°. Condiciones de Acceso.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales Confenacol, reglamentará las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda para la adquisición de vivienda urbana y/o rural de aquellos hogares conformados por los concejales y ediles de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000, en especial con lo relacionado con sus modalidades, el monto del subsidio y su aplicación.”

De la anterior transcripción se advierte la existencia de un mandato imperativo e inobjetable, en la medida que establece que corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales Confenacol, ejercer la potestad reglamentaria otorgada por el legislador para disponer sobre *“las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda urbana y/o rural de aquellos hogares conformados por los concejales y ediles de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000”*.

Respecto el cumplimiento de dicha obligación el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura aluden a su discrecionalidad reglamentaria, mientras que el Banco Agrario señala que el Decreto 740 de 2008 ya reglamenta el subsidio de vivienda. Frente al primer argumento, la Sala reitera que la potestad reglamentaria otorgada por el legislador no puede entenderse como una justificación para evitar las obligaciones que le son impuestas, pues más allá del cambio jurisprudencial en la materia, no sería lógico que las entidades administrativas y estatales se sustraigan de ejercer sus obligaciones excusándose en que el legislador no les otorgó un plazo para tal fin y que por ende, pone entre dicho el cumplimiento de un deber legal el cual solo efectuaría cuando así lo dispusiere necesario o peor aún, no se fuera realizado ante la omisión de un plazo.

Por otra parte, y frente que la regulación de subsidios ya se encuentra descrita en el Decreto 740 de 2008, debe aludirse que sin abordar asuntos de su vigencia que no son objeto de esta litis, su mera existencia no acredita el cumplimiento de la disposición objetada. Primero porque el cumplimiento de la obligación reclamada fue impuesto cuatro años después de su promulgación, esto es, que se refiere a un mandato específico respecto de posibilitar a las familias de los concejales participar y ser beneficiados de un subsidio de vivienda por los servicios a la comunidad para todos los concejales y no solo para aquellos concejales de municipios de categoría 4, 5 y 6 como lo estableció el Decreto 740 de 2008 que reglamentó los artículos 4°, 5° y 6° de la Ley 1148 de 2007.

Y segundo porque quien profirió este decreto fue el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria mientras que aquí se dirigió un mandato del legislador a las autoridades accionadas. En otras palabras, dicha normativa no exime a Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el

Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales Confenalcol de efectuar la reglamentación que ordena la ley.

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Agricultura señala que no es la entidad competente para dar cumplimiento a la norma ya que, de acuerdo con las funciones de cada entidad, a quien corresponde realizar dicha reglamentación es al Ministerio de Vivienda. No obstante, la Sala no haya razón a la demandada porque la norma es clara en señalar que la potestad reglamentaria también recae en ese ente Ministerial, es decir, la misma disposición legal le impone un mandato inobjetable y con ello, le asiste legitimidad por causa pasiva para atender el presente asunto.

Así mismo, debe ponerse de presente que la obligación a cargo de las entidades accionadas se encuentran vigentes desde el 6 de julio de 2012⁶, fecha en la que fue publicada la Ley 1551 de 2012 y a pesar de que en su artículo 20 no se fijó el plazo a las entidades para cumplir con sus obligaciones de reglamentar las condiciones especiales del subsidio de vivienda, no puede dejarse de lado que han pasado más de diez (10) años sin que las accionadas hayan acatado las órdenes impuestas por el legislador, sin que puedan excusarse en la discrecionalidad reglamentaria, porque ello solo las exoneraría del cumplimiento de un deber legal, como se explicó en precedencia.

En este orden, se encuentra razón a los argumentos de la demandante, en tanto se acreditó que las autoridades accionadas no han acatado una obligación inobjetable impuesta por el legislador en el artículo 20 de la Ley 1551 de 2012, siendo procedente **ORDENAR** al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Agricultura, el banco Agrario y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales Confenalcol que, en el término de seis meses, expidan el reglamento de dicho articulado frente a *“las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda urbana y/o rural de aquellos hogares conformados por los concejales y ediles de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000 en especial con lo relacionado con sus modalidades, el monto del subsidio y su aplicación”*.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda de cumplimiento formulada por la señora Emilse Yanira Vega Sánchez, a través de su apoderado judicial, conforme las razones señaladas y en consecuencia **ORDENAR** al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales Confenalcol,

6. Artículo 50 de la Ley 1551 de 2012. *Vigencia de la ley*. Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011.

que en el término de seis meses, den cumplimiento al artículo 20 de la Ley 1551 de 2012 y procedan a reglamentar *“las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda urbana y/o rural de aquellos hogares conformados por los concejales y ediles de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000, en especial con lo relacionado con sus modalidades, el monto del subsidio y su aplicación”*.

SEGUNDO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de cosa juzgada presentadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura, como se explicó en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa radicada por el Ministerio de Agricultura, de acuerdo con la motivación señalada.

CUARTO: Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997, informándoles que contra esta decisión procede el recurso de impugnación.

QUINTO: Sin condena en costas.

SEXTO: Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA y goza de plena validez conforme al artículo 7 de la Ley 527 de 1999.