



Demandante: Emilse Yanira Vega Sánchez
Demandados: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y otros.
Radicado: 25000-23-41-000-2024-00766-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Bogotá D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2024-00766-01
Demandante: EMILSE YANIRA VEGA SÁNCHEZ
Demandados: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, Y OTROS.
Tema: Revocar parcialmente la decisión de primera instancia.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala decide la impugnación interpuesta por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – en adelante MINVIVIENDA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario contra la sentencia del 04 de junio de 2024, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B accedió a las pretensiones de la demanda del medio de control de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de cumplimiento

La señora Emilse Yanira Vega Sánchez, a través de apoderado judicial¹, ejerció acción de cumplimiento contra MINVIVIENDA, el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario y CONFENACOL con el fin de obtener el acatamiento del artículo 20 de la Ley 1551 de 2012.

Por tanto, solicitó que:

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

¹ Apoderado Oscar Leonardo Salas Payanne conforme al poder obrante a Índice 2 del aplicativo Samai.



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.²

1.2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

El Congreso de la República por medio de la Ley 1551 de 2012, artículo 20, modificó el artículo 6 de la Ley 1148 de 2007 en relación con el deber de reglamentación de las condiciones de acceso al subsidio de vivienda familiar para concejales y ediles de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000, así:

ARTÍCULO 20. Modifícase el artículo 6º de la Ley 1148 de 2007 así:

Artículo 6º. 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.

El 02 de abril de 2024 la accionante solicitó ante MINVIVIENDA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco Agrario y CONFENACOL lo siguiente:

EI 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.

Señaló que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural³ y el Banco Agrario⁴ contestaron la petición indicando que la reglamentación del subsidio de vivienda familiar urbana y/o rural de aquellos hogares conformados por los concejales se encuentra en cabeza de MINVIVIENDA, entidad que ha guardado silencio ante la solicitud.

1.3. Fundamentos de la solicitud de cumplimiento

² Transcripción del texto original que puede contener errores.

³ Oficio del 11 de abril de 2024.

⁴ Oficio del 10 de abril de 2024.



En sustento de la solicitud, la accionante citó un pronunciamiento del Consejo de Estado⁵ en el que se concluyó que la potestad reglamentaria se debe ejercer independiente si se establece o no un tiempo determinado para ello en la ley siendo suficiente que exista el deber de reglamentar por parte de este.

De igual forma, sostuvo que la presente acción cumple con los requisitos mínimos toda vez que:

- El deber que se pide cumplir se encuentra consignado en una norma aplicable con fuerza material de ley como lo es la Ley 1551 de 2012.
- El mandato es imperativo e inobjetable conforme a lo regulado en el artículo 20 de la Ley en mención.
- Se encuentra radicada en cabeza de las entidades accionadas.
- Se agotó el requisito de la renuencia.
- E indicó que no existe otro instrumento válido en la legislación para hacer exigible el cumplimiento de esta norma.

1.4. Actuaciones procesales relevantes

1.4.1. Auto admisorio

El magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante auto del 30 de abril de 2024, admitió la demanda por reunir los requisitos y formalidades de ley; ordenó notificar el auto admisorio a MINVIVIENDA⁶, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁷, al Banco Agrario⁸, a CONFENACOL⁹ y al agente del Ministerio Público delegado ante el Tribunal.

1.4.2 Intervenciones:

1.4.2.1 Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio¹⁰

Se opuso a todas y cada una de las pretensiones ya que consideró que con la demanda no se prueba algún comportamiento omisivo por parte de la entidad. De igual forma señaló que el asunto bajo estudio ya fue dirimido por la jurisdicción al determinarse que la acción era improcedente por tratarse de una norma que establece un gasto y un asunto discrecional.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 27 de octubre de 2021, M.P Pedro Pablo Vanegas Gil, 44001-23-40-000-2021-00027-01.

⁶ Notificado al correo electrónico notificacionesjudici@minvivienda.gov.co, índice 8 de Samai.

⁷ Notificado al correo electrónico notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co, índice 8 de Samai.

⁸ Notificado al correo electrónico notificacionesjudiciales@bancoagrario.gov.co, índice 8 de Samai.

⁹ Notificado los correos electrónicos juridicafenacon@gmail.com, fenaconjuridico@gmail.com; confenacol@confenacol.org, índice 8 de Samai.

¹⁰ Índice 09 de Samai.



Insistió en la existencia de cosa juzgada por el pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Antioquia del 13 de mayo de 2015 bajo radicado 05001-23-33-000-2015-00813-00 en el que resolvió que la acción de cumplimiento no procede para obligar al ejercicio de la potestad reglamentaria; en el caso en mención las partes que intervienen correspondían a MINVIVIENDA, Presidencia de la República y la norma estudiada fue el artículo 20 de la Ley 1551 de 2012.

1.4.2.2 Banco Agrario¹¹.

Señaló que, si bien la norma que se pide reglamentar es posterior, ya existe marco normativo establecido en el Decreto 740 de 2008 que reglamenta el acceso al subsidio de vivienda especial para concejales y ediles.

Por otro lado, resaltó que teniendo en cuenta su naturaleza social de entidad financiera que está sometida al control y vigilancia de la Superfinanciera, su objeto social es exclusivo y excluyente por lo que no le es dable reglamentar una ley que por virtud de la Constitución Política se encuentra reservada al presidente de la república.

1.4.2.3 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹²

Manifestó que, ante dicha cartera ministerial no se agotó el requisito de renuencia, ya que el accionante se limitó a solicitar información sin agotar dicha exigencia. De igual forma resaltó que, a partir del 01 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 por lo que no se encuentra en cabeza de la entidad dar cumplimiento a la norma que se requiere.

Así mismo, enunció que respecto de la relación fáctica y jurídica ya existe una providencia del 13 de mayo de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia bajo radicado 05001-23-33-000-2015-00813-00.

1.4.2.4 Señora Emilse Yanira Vega Sánchez¹³

La accionante presentó escrito de respuesta a las excepciones planteadas por las entidades accionadas pronunciándose frente a cada una así:

- **Respecto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.**
Inicialmente señaló que efectivamente agotó el requisito de renuencia frente a esta entidad ya que presentó una solicitud de cumplimiento de la norma frente a la que, a su criterio, la entidad fue renuente al argumentar que no poseía competencia para llevar a cabo la reglamentación del artículo 20 de la ley 1551 de 2012.

¹¹ Índice 11 de Samai.

¹² Índice 15 de Samai.

¹³ Índice 17 de Samai.



Respecto de la cosa juzgada señaló, nos encontramos frente a hechos nuevos que resultan una excepción a la cosa juzgada ya que, para el casco concreto existen sentencias novedosas en las que se concluye que la acción de cumplimiento si se torna como válida para solicitar el ejercicio de la potestad reglamentaria lo que no había sido desarrolladas para el año 2015.

- **Respecto del Banco Agrario.**

Señaló que la norma que menciona esta entidad es anterior a la expedición de aquella respecto de la que se requiere el cumplimiento y se refiere específicamente a un subsidio de vivienda para los hogares conformados por concejales, pero en el área urbana desconociendo la voluntad del legislador al señalar que es un subsidio urbano y rural.

- **En relación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.**

Reiteró los argumentos expuestos respecto a la cosa juzgada en la contestación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. A su vez en relación con la improcedencia por implicar erogación de recursos presupuestales la accionante indicó que, esta Corporación ha manifestado que un subsidio puede ser un auxilio o incentivo, pero no un gasto por lo que no se está frente a la excepción planteada por el accionado.

Por otra parte, respecto de la potestad reglamentaria indicó que el «Gobierno nacional debe ejercer la potestad reglamentaria exista o no un tiempo determinado en la norma y solo basta el deber de reglamentar».

1.4.3 Fallo de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante sentencia del 04 de junio del 2024, accedió a las pretensiones del medio de control.

En respaldo de esta conclusión consideró que, la norma respecto de la cual se pretende el cumplimiento va dirigida a que se expida la reglamentación sobre las condiciones especiales de acceso al subsidio de vivienda, su plazo, modalidad, monto máximo y mínimo de asignación y la aplicación, más no hace referencia a la entrega a los solicitantes por lo que no implica una erogación por parte del Estado.

En relación con la cosa juzgada, el *a quo* afirmó que desde la expedición de la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia han transcurrido nueve años sin que las autoridades demandadas hayan dado cumplimiento a la ley, por lo que no puede dejarse de lado el objetivo de la disposición legal que se encuentra incumplido a la fecha, siendo así, el mandato consagrado en el artículo 20 de la Ley 1551 de 2012 sigue sin satisfacerse por lo que el presente asunto puede ser objeto de análisis en virtud del artículo 7 de la Ley 393 de 1997.



Por otro lado, señaló que la potestad reglamentaria otorgada por el legislador no puede entenderse como una justificación para evitar las obligaciones que le son impuestas a las diferentes autoridades, por lo que no sería lógico que se sustraigan de sus obligaciones ante la ausencia de un plazo en la norma. En relación con el Decreto 740 de 2008 resaltó que dicha normativa no exime a las accionadas de cumplir el mandato del legislador que fue impuesto 4 años después de la promulgación del decreto en mención.

Por lo anterior, concluyó que la norma es clara en cuanto a que la obligación inobjetable de la Ley 1551 de 2012 en su artículo 20 recae en MINVIVIENDA, Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario, y CONFENACOL, ordenando lo siguiente:

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, 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”*.

1.4.4 Impugnaciones

1.4.4.1 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio¹⁴

La entidad insistió en los argumentos expuestos en la contestación de la presente acción, para el efecto insistió en que la reglamentación respecto de la cual se solicita cumplimiento está encaminada a la generación de gastos a esa cartera ministerial ya que necesariamente esto implica una erogación presupuestal y existen programas actualmente como el denominado «MI CASA YA» a los que los concejales pueden aplicar y no son excluyentes.

De igual forma reiteró lo expuesto respecto de la cosa juzgada en el caso concreto pues, a su criterio, el asunto bajo estudio ya fue objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia en el 2015 y, el *a quo* realizó una interpretación fraccionada de la sentencia sin tener en cuenta que la acción se torna improcedente al presentarse por los mismos hechos que ya hubieren sido decididos y en el ámbito de competencia de la misma autoridad.

Adujo que en el caso concreto se configura la improcedencia de la acción de cumplimiento ya que la potestad reglamentaria no tiene un plazo establecido por el legislador, máxime cuando el Tribunal señaló cambió el precedente, sin

¹⁴ Índice 26 de Samai.



embargo, no existe sentencia de unificación en la materia y en los casos que se estudia no son aplicables a la realidad fáctica *sub examine*.

Finalmente, informó que desde el año 2008 y por medio de la Resolución 98 de 2008 se ha dado cumplimiento a la normatividad actual asignándose subsidios hasta el año 2014 y con corte a 09 de mayo de 2024 existen 1370 asignaciones siendo la última el 16 de diciembre de 2014 para un concejal en el municipio de Momil Córdoba, sin embargo, en la actualidad no hay cupos disponibles ya que en la actualidad los recursos fueron destinados a los programas «Mi Casa Ya y Cambia Mi Casa».

1.4.4.2 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹⁵

Resaltó que, si bien han transcurrido más de 10 años sin que se haya ejercido la potestad reglamentaria conferida por el legislador para dar cumplimiento a lo regulado en el artículo 20 de la Ley 1551 de 2012, también es cierto que han pasado más de 4 años desde que se expidió la Ley 1955 de 2019, artículo 255 en el que se indicó que a partir del 2020, la formulación y ejecución de proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural estará a cargo de MINVIVIENDA.

Por lo anterior, esta entidad no se encuentra obligada a ejercer la facultad reglamentaria de un artículo que si bien no ha perdido vigencia no puede ejercer las funciones administrativas del caso, ya que la competencia recae exclusivamente en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Por lo tanto, solicitó revocar la orden contenida en el numeral tercero de la sentencia de fecha 04 de junio de 2024.

1.4.4.3 El Banco Agrario¹⁶

Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la presente acción y, a su vez, resaltó que la reglamentación de la norma respecto de la cual se pretende el cumplimiento recae exclusivamente en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y, a las otras entidades se les invita para la coordinación del texto de reglamentación sin que ello signifique en ningún caso que esas entidades fueron delegadas para expedir el reglamento.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para resolver la impugnación interpuesta por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MINVIVIENDA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario contra la sentencia del 04 de

¹⁵ Índice 28 de Samai.

¹⁶ Índice 30 de Samai.



junio de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, según lo establecido en los artículos 3.º de la Ley 393 de 1997, 125, 150 y 152 de la Ley 1437 de 2011¹⁷, y el 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 la 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. Cuestión previa

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo insisten en que se configuró la excepción de cosa juzgada, alegando que el Tribunal Administrativo de Antioquia en el 2015 resolvió una acción de cumplimiento respecto del artículo 20 de la Ley 1551 de 2012.

Por su parte, la accionante alega que existen hechos nuevos, como lo es el desarrollo jurisprudencial respecto de la exigencia de cumplimiento en relación con la potestad reglamentaria del ejecutivo, en esta Corporación e insiste en el incumplimiento de la norma por más de 10 años.

Respecto de la cosa juzgada es preciso recordar que la misma en este tipo de trámites se presenta ante la identidad de causa, objeto y parte demandada, por tratarse de una acción de cumplimiento que produce efectos *erga omnes*, dicha figura es oponible de manera general, lo que permite obviar el estudio sobre la identidad de partes, ya que el carácter público de esta acción admite que se interponga por cualquier persona y la sentencia tiene efectos para todas las personas en general y no un sujeto particular.

En relación con la aplicación de la cosa juzgada en la acción de cumplimiento, el artículo 7 de la ley 393 de 1997, establece:

ARTICULO 7o. CADUCIDAD. Por regla general, la Acción de Cumplimiento podrá ejercitarse 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.

Por lo tanto, esta es una figura que ha de aplicarse a la luz del mandato cuyo cumplimiento se exige, pues de su contenido se podrá inferir si es posible un nuevo análisis sobre su contenido.

¹⁷ Modificado por la Ley 2080 de 2021.



En el caso concreto, la sentencia respecto de la cual se considera operó el fenómeno de la cosa juzgada corresponde al proceso bajo radicado 05001233300020150081300 del Tribunal Administrativo de Antioquia, en el proceso en cuestión se presentaron las siguientes:

Pretensiones: «El actor pretende que las autoridades accionadas 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 ediles de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000, en lo relacionado con sus modalidades, el monto de subsidio y aplicación, tal como lo dispone el referido Artículo 20»

Al respecto, el Tribunal Administrativo de Antioquia negó las pretensiones de la demanda, pues, de entrada, concluyó que si bien el legislador en el artículo 20 de la Ley 1551 de 2012 estableció un mandato en cabeza del Ministerio de Vivienda no existe un término para su ejecución, por lo que el deber legal reclamado no es uno que pueda ser ordenado a través de la acción de cumplimiento «ya que implica exigir al Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria que le fue constitucionalmente atribuida, sin que el legislador consagrara un término para su ejercicio» por lo que a criterio del tribunal:

(...) a pesar de que el legislador en el artículo 20 de la Ley 1551, en realidad estableció un mandato al Ministerio de Vivienda, accionada dentro del presente proceso, éste junto con el Ministerio de Agricultura, el Banco Agrario, y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales CONFENACOL cuentan con discrecionalidad, para el cumplimiento de la misma y no tienen un término establecido para hacerlo, lo que es suficiente para negar las pretensiones de la demanda.

Siendo así, el objeto de la presente acción y de la relacionada en líneas anteriores corresponde al mismo interés de reglamentación del artículo 20 de la Ley 1551 de 2012, sin embargo, en la primera acción presentada no se efectuó un análisis sobre el mandato allí contenido ya que se limitó a resaltar la facultad discrecional del ejecutivo para reglamentar lo que para la jurisprudencia vigente para la época era lo correspondiente.

Cabe resaltar que, hubo variación de postura jurisprudencial ante la ausencia de término para ejercer la potestad reglamentaria, al respecto se indicó en sentencia del 03 de diciembre de 2015 lo siguiente:

La línea jurisprudencial descrita se evidencia de forma más clara mediante el siguiente esquema:

	¿La acción de cumplimiento procede para ordenar al	
--	--	--



	Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria que le impone una ley?	
NO, el mecanismo de la acción de cumplimiento nunca es procedente para exigir del Gobierno Nacional el desarrollo de la potestad reglamentaria.	<p>X Sección Quinta Sentencia de 10 de Febrero de 2000 Acu-1123 C.P. Darío Quiñones Pinilla</p> <p>X Sección Quinta Sentencia de 27 de mayo de 2004 25000-23-24-000-2003-1863-02 C.P. María Nohemí Hernández Pinzón</p> <p>X Sección Quinta Sentencia de 5 de febrero de 2004 25000-23-27-000-2003-1963-01 C.P. María Nohemí Hernández Pinzón</p> <p>X Sección Quinta Sentencia de 19 de septiembre de 2004 05001-23-31-000-2004-3577-01 C.P. Darío Quiñones Pinilla</p> <p>X Sección Quinta Sentencia de 6 de septiembre de 2004 66001-23-31-000-2003-00619-01 C.P. Reinaldo Chavarro Buritica</p> <p>X Sección Quinta Sentencia de 20 de noviembre de 2013 25000-23-41-000-2013-01712-01 C.P. Alberto Yepes Barreiro</p> <p>X Sección Quinta Sentencia de 4 de diciembre de 2013 25000-23-41-000-2013-01775-01</p>	SI, el mecanismo de la acción de cumplimiento sí es procedente para exigir del Gobierno Nacional el desarrollo de la potestad reglamentaria, pero siempre y cuando el legislador haya fijado un término para el efecto.



	<p>C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez</p> <p>X Sección Quinta Sentencia de 30 de enero de 2014 47001-23-33-000-2012-00458-01 C.P. Alberto Yepes Barreiro (E)</p> <p>X Sección Quinta Sentencia de 3 de abril de 2014 25000-23-41-000-2013-02852-01 C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez</p> <p>X Sección Quinta Sentencia de 16 de octubre de 2014 17001-23-33-000-2014-00215-01 C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez</p> <p>X Sección Quinta Sentencia de 26 de febrero de 2015 17001-23-33-000-2014-00219-01 C.P. Susana Buitrago Valencia</p> <p>X Sección Quinta Sentencia de 14 de mayo de 2015 25000-23-41-000-2013-00493-01 C.P. Alberto Yepes Barreiro (E)</p> <p>X Sección Quinta Sentencia del 17 de julio de 2015 47001-23-31-000-2015-00032-01 C.P. Alberto Yepes Barreiro</p>	
--	---	--

Pese a lo anterior, la Sala encuentra que es necesario, una vez más, modificar la línea jurisprudencial expuesta, para en su lugar entender que 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 la procedencia de la acción de cumplimiento. (...)



Máxime, a la fecha, la referida norma sigue sin estar reglamentada pese a que existe un deber específico exigible a través de la acción de cumplimiento que no requiere del establecimiento de un término de ejecución.

Aunado a lo anterior, el Tribunal Administrativo de Antioquia concluyó que si existía un mandato en cabeza del MINVIVIENDA, sin embargo, su decisión atendió a la jurisprudencia que a la fecha varió por lo que le asiste razón al *a quo*, ya que declarar la existencia de la cosa juzgada en el presente asunto resulta en la pérdida del propósito del mandato legal impartido en el artículo 20 de la Ley 1551 de 2012 lo que se traduciría en una norma que no logra materializarse en la realidad jurídica y que no satisface las necesidades respecto de las que fue impuesta.

2.3 Problema jurídico a resolver en la presente acción de cumplimiento

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia del 04 de junio de 2024, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B que accedió a las pretensiones del medio de control, para lo cual deberán resolverse los siguientes problemas jurídicos:

- (i) ¿La parte actora cumplió con la constitución en renuencia de las entidades accionadas, tal como lo establece el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997?

De ser afirmativa la respuesta al anterior interrogante, deberá determinarse:

- (ii) ¿Hay lugar a ordenar el cumplimiento del artículo 20 de la ley 1551 de 2012 en el sentido de 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?

2.4. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver el problema jurídico planteado, se analizarán los siguientes temas:

(i) naturaleza de la acción de cumplimiento; (ii) requisito de procedibilidad; (iii) requisitos de procedencia y, (iv) análisis del caso concreto.

2.4.1. Naturaleza de la acción de cumplimiento

Esta acción 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».

Como lo ha señalado 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 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»¹⁸.

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, deben acreditar los siguientes requisitos mínimos previstos en la Ley 393 de 1997:

- a) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1.º)¹⁹.
- b) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular la demanda, bien sea por acción, omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8.º).
- c) El artículo 8º señala que 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.
- d) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. Por lo tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o se pretenda el

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

¹⁹ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9.º).

Una vez suplidas las anteriores exigencias, se analizará la existencia de un mandato imperativo e inobjetable, 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 esta acción. Este último corresponde a un análisis del fondo del asunto del cual depende la prosperidad de las pretensiones expuestas en la demanda.

2.4.2. De la renuencia

El inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5.º del artículo 10 *ibidem*, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a la entidad accionada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el acatamiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquella y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Por lo tanto, la Sala debe estudiar si la parte actora cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MINVIVIENDA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, CONFENACOL y el Banco Agrario antes de instaurar la demanda.

La parte accionante adjuntó copia del escrito radicado el 02 de abril de 2024, en el que solicitó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Banco Agrario, «de forma inmediata realicen las acciones necesarias para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 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»

Para el efecto el accionante aportó constancia de radicación ante las entidades así:

- Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural.



Demandante: Emilse Yanira Vega Sánchez
Demandados: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y otros.
Radicado: 25000-23-41-000-2024-00766-01

Re: Petición de Cumplimiento Recibidos x

 **salidas.gd@minagricultura.gov.co** para mí mar, 2 abr, 8

Respetado(a) señor(a):

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Le informa que su petición enviada el 2024-04-02 al correo electrónico, fue radicada con radicado 2024-313-009877-2, con una cantidad de 2 anexo(s).

Cordialmente,

GRUPO DE GESTIÓN DOCUMENTAL Y BIBLIOTECA

- Banco Agrario

Petición de Cumplimiento Recibidos x

 **oscar leonardo salas payanene**
Bogotá D.C, 2 de abril de 2024 Respetados: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

 **SERVICIO AL CLIENTE a través de amazonses.com** para mí mar, 2 abr, 9:

Buen día,

Su petición está siendo revisada por el área competente con radicado N° 2032723 tiene fecha de respuesta el día 12/04/2024.

Nuestros canales de Contacto Banco Agrario a nivel nacional 018000915000 o en Bogotá 5948500 y el presente correo institución su solicitud de respuesta.

Cordialmente,

BANCO AGRARIO DE COLOMBIA
www.bancoagrario.gov.co
servicio_cliente@bancoagrario.gov.co
Línea Nacional 018000 915000
Bogotá PBX-6015948500

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Su solicitud ha sido registrada Recibidos x

 **NotificacionesPQRS@minvivienda.gov.co** para mí mar, 2 abr, 9

POR FAVOR NO RESPONDA ESTE MAIL.

Estimado (a): **EMILSE YANIRA VEGA SÁNCHEZ**

Reciba un cordial saludo de Minvivienda

Le informamos que hemos recibido su comunicación el **02-04-2024** a las **08:19** y se iniciará su gestión

Recuerde que puede consultar el estado de la petición por medio de nuestro portal con el número de radicado: **2024ER0040577**

Este correo está destinado a dar respuesta al requerimiento previamente radicado ante el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio respuestas u otros requerimientos a esta dirección de correo. Hágalo a través de nuestro portal web www.minvivienda.gov.co, o al correspondencia@minvivienda.gov.co.

Generado automáticamente por el sistema

...

[Mensaje acortado] [Ver mensaje completo](#)





Vivienda, Ciudad y Territorio al considerarlo competente de atender dicha solicitud.

En atención a lo expuesto, la Sala entiende agotado el requisito de constitución en renuencia, conforme el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 respecto del artículo 20 de la Ley 1551 de 2012 toda vez que se solicitó su cumplimiento al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio quien guardó silencio y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Banco Agrario, estas últimas, quienes dieron respuestas contrarias al querer del ciudadano.

En ese orden, no hay duda de que previo a acudir al ejercicio de la presente acción de cumplimiento, la parte demandante agotó en debida forma el requisito de renuencia respecto del apartado normativo ya identificado en relación con las entidades señaladas en líneas anteriores.

Ahora bien, en relación con la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia lo cierto es que, contrario a lo considerado por el *a quo*, la accionante no aportó constancia de radicación de la solicitud y, si bien en el encabezado de la misma se relaciona dicha entidad lo cierto es que no obra dentro del plenario la remisión o radicación de la solicitud remitida hacia ella por lo que no se encuentra satisfecho dicho requisito.

Aunado a lo anterior, la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia corresponde a una confederación de naturaleza privada que no cumple funciones públicas en los términos del artículo 6 de la Ley 393 de 1997, por lo que no estaría legitimada en la presente acción.

Siendo así, respecto de la Confederación Nacional de Concejos y Concejales de Colombia es procedente revocar la sentencia impugnada para, en su lugar, rechazar la demanda respecto de esta entidad.

Por lo anterior, la Sala estudiará la impugnación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Banco Agrario.

2.4.3. De la procedencia de la acción de cumplimiento

Según lo previsto en el artículo 9.º de la Ley 393 de 1997, esta acción no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para hacer efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que, de no proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

En el sub iudice la parte actora solicitó que en cumplimiento del artículo 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.

Con relación a ello, no se advierte que la parte actora cuente con otro medio de defensa judicial para procurar el acatamiento del precepto que se pide atender; además, las disposiciones son actualmente exigibles porque no están derogadas ni suspendidas y su cumplimiento, no implica el establecimiento de gastos no presupuestados por cuanto lo que se reclama es una obligación de hacer consistente en reglamentar las condiciones del subsidio de vivienda urbana y/o rural para los concejales y ediles.

Si bien el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio insiste en señalar que las normas respecto de las cuales se deprecia su cumplimiento derivan en gastos, lo cierto es que la obligación contenida en el artículo 20 de la Ley 1551 de 2012 se limita a ordenar a la autoridad reglamentar las condiciones de acceso al subsidio familiar de vivienda para concejales y ediles, específicamente sus modalidades, monto del subsidio y su aplicación lo que no se configura como una erogación *per se* sino por el contrario se limita a la implementación de una reglamentación normativa derivada de una obligación de hacer que no impide el conocimiento del presente asunto.

Asimismo, la solicitud de cumplimiento se torna procedente porque lo pretendido por el accionante no involucra la protección de derechos fundamentales que puedan ser invocados mediante la acción de tutela.

2.4.4 Procedencia de la acción de cumplimiento frente a la potestad reglamentaria del poder ejecutivo²⁰

Sea lo primero advertir, que 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.

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 efecto²¹ debido a que, como se explicará, la ausencia de un lapso específico no puede entenderse como una circunstancia que impida la procedencia de la acción de cumplimiento.

Conviene advertir, que el Congreso de la República al desarrollar las funciones legislativas contempladas en el artículo 150 constitucional, puede imponer una serie de obligaciones a los diferentes órganos del poder público, con el objetivo

²⁰ Sección Quinta, sentencia del 27 de octubre de 2022, expediente con radicado número 25000-23-41-000-2022-00942-01, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil

²¹ Sección Quinta, sentencia del 03 de diciembre de 2015, expediente con radicado número 63001-23-33-000-2015-00227- 01, M.P. Rocío Araújo Oñate.



de garantizar la eficacia plena de la ley, un ejemplo claro de ello se encuentra cuando el legislador impone al ejecutivo el deber de ejercer la potestad reglamentaria en determinadas materias.

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 órdenes²².

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.

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.

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 deba surtirse.

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

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.

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.

²² Dicha definición se adoptó por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 16 de agosto de 2002, dictada en el expediente número AC-0165, y se reiteró en sentencia del 6 de septiembre de 2004, radicado 66001-23-31-000-2003-00619-01(ACU) MP. Reinaldo Chavarro Buriticá.



Así las cosas, huelga manifestar que la acción de cumplimiento, se erige como el mecanismo idóneo para exigir el ejercicio de la potestad reglamentaria, aun cuando en la ley no se haya estipulado un lapso expreso para satisfacerla.

2.6 Análisis del caso concreto

La parte actora pretende el cumplimiento de la siguiente disposición:

ARTÍCULO 20. Modifícase el artículo 60 de la Ley 1148 de 2007 así:

Artículo 60. 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.

2.5.2. De la existencia de un mandato imperativo e inobjetable

A través de esta acción el juez constitucional puede ordenar la ejecución de disposiciones que contienen prescripciones que se caracterizan como «deberes» legales o administrativos y constituyen mandatos imperativos, expresos e inobjetables. Al respecto, se sostuvo recientemente²³:

[E]l mandato previsto en la ley o en el acto administrativo no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible, bastara con que se trate de un deber imperativo, expreso e inobjetable. Considerar que, si el precepto no tiene todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar no puede ser exigible para el sujeto pasivo de la obligación, implicaría aceptar que las disposiciones son ineficaces desde todo punto de vista y por tanto no podrían ser enjuiciables vía acción de cumplimiento.

Esto a su vez, supondría ir en contra del espíritu del constituyente quien estatuyo en el artículo 87 de la Carta, una acción que le permita a toda persona solicitar la realización efectiva de los mandatos señalados en las leyes y los actos administrativos ante cualquier autoridad, para «hacerle frente a las omisiones de las autoridades públicas, y de los particulares que ejerzan funciones públicas, en el ejercicio de toda actividad jurídica o material, legalmente debida y cuya ejecución sea posible de realizar»²⁴.

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

²³Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 25 de enero de 2024, radicado 25000-23-41-000-2022-00243-01, MP Pedro Pablo Vanegas Gil.

²⁴ Ramelli Arteaga, A. 2000. La acción de cumplimiento: ¿Un instrumento jurídico al servicio del Estado social de derecho en Colombia? *Revista derecho del Estado*. 8 (jun. 2000), 85–125.



1997. Así, por ejemplo, si la norma prevé una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio.

En el presente asunto, se invocó tanto en el escrito de renuencia como en la demanda el artículo 20 de la Ley 1551 de 2012, con la finalidad de ordenar a las accionadas que regulen 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.

El Consejo de Estado Sección Quinta ha sostenido que la acción de cumplimiento procede para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria con independencia de si se impuso un término o no, es decir, que la ausencia de plazo para desarrollar ciertas materias no deriva en la inexigibilidad de lo dispuesto como mandato en la norma.²⁵

La disposición invocada es clara al determinar que «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» en ese sentido se advierte un deber claro expreso e imperativo de reglamentación en cabeza del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, sin embargo, esta cartera ministerial insiste en su discrecionalidad respecto de la potestad reglamentaria dejando de lado el sentido de la norma y obviando su obligación de reglamentación a pesar de haber transcurrido 12 años desde su promulgación.

En efecto el artículo 20 de la Ley 1551 de 2012 contiene el verbo rector reglamentar, lo que implica la expedición de un acto administrativo que desarrolle las condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda para concejales y ediles. Para esta Sala no es de recibo las manifestaciones del Banco Agrario y MINVIVIENDA en cuanto existen normativas anteriores a la expedición de la ley y programas que estuvieron vigentes para la obtención de subsidios familiares de vivienda, puesto que, la existencia de regulación similar en la materia no agota el cumplimiento del deber establecido en la norma de la cual se solicita el cumplimiento y no atiende a la intención del legislador de disponer dicha obligación, por lo que las demás normatividades no solo anteriores sino particulares no eximen al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de efectuar la reglamentación ordenada.

²⁵ Sección Quinta, sentencias del 3 de diciembre de 2015, radicado 63001-23-33-000-2015-00227- 01, M.P. Rocío Araújo Oñate, 19 de agosto de 2021, radicado. 15001-23-33-000-2020-02351-01 M.P. Rocío Araújo Oñate (E), 23 de septiembre de 2021, radicado 25000-23-41-000-2020-00270- 02 MP. Pedro Pablo Vanegas Gil y 14 de octubre de 2021, radicado 19001-23-33-000-2021-00086- 01 MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Ahora bien, es preciso aclarar que, en virtud del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política la potestad reglamentaria es una facultad constitucional exclusiva del presidente de la república quien puede a través de sus ministerios asegurar la ejecución de las leyes²⁶

Siendo así, conforme al aparte normativo del cual se requiere su cumplimiento, se deriva que contrario a lo considerado por el *a quo*, la obligación de reglamentar las condiciones de acceso al subsidio familiar de vivienda para concejales y ediles recae exclusivamente en el Ministerio de Vivienda y Territorio quien no solo deberá reglamentar sino que también coordinará con Ministerio Agricultura, el Banco Agrario y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales sin que ello implique que dichas entidades tengan la obligación cumplir la norma invocada.

Por lo tanto, si bien las entidades relacionadas deben colaborar en la reglamentación objeto de cumplimiento la obligación de reglamentar recae exclusivamente en el Ministerio de Vivienda por lo que Ministerio Agricultura, el Banco Agrario y la Confederación Nacional de Concejos y Concejales coordinarán en el trámite, pero no son las entidades llamadas a cumplir.

Para el efecto, la Sala revocará parcialmente la sentencia del 04 de junio de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, en el sentido de i) rechazarla respecto de la Confederación Nacional de Concejos y Concejales, pues sobre ella no se constituyó en renuencia, ii) ordenar el cumplimiento del artículo 20 de la Ley 1551 de 2012, en tal medida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que en el término de seis (6) meses, de cumplimiento al artículo 20 de la Ley 1551 de 2012 y proceda 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, y, finalmente iii) declarar no probada la excepción de cosa juzgada

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

FALLA

PRIMERO: Revocar parcialmente la sentencia del 04 de junio de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, que para todos los efectos quedará así:

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C.1005 de 2008 15 de octubre de 2008, M.P Humberto Antonio Sierra Porto.



PRIMERO: RECHAZAR la acción de cumplimiento respecto de la Confederación Nacional de Concejos y Concejales por no agotar el requisito de la renuencia.

SEGUNDO: ORDENAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que en **el término de seis (6) meses**, de cumplimiento al artículo 20 de la Ley 1551 de 2012 y proceda 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.

TERCERO: 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.

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

TERCERO: En firme esta sentencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente
Aclara voto

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.