



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 092

TEMAS:

CARACTERÍSTICAS QUE DEBE LLENAR EL ACTO ADMINISTRATIVO O LA LEY PARA ORDENAR SU MATERIALIZACIÓN A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – LA POSTESTAD REGLAMENTARIA EN GENERAL – REGLAMENTACIÓN COMO ORDEN DADA POR EL LEGISLADOR ESTATUTARIO AL MINISTERIO DE TRANSPORTE EN EL CASO CONCRETO

INSTANCIA:

PRIMERA

Decide la Sala la ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO iniciada por LUIS CARLOS GALVÁN GALVÁN en contra del MINISTERIO DE TRANSPORTE, con la finalidad de que se le diera cumplimiento al numeral 6 del artículo 15 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013.



1. ANTECEDENTES

1.1. RESEÑA FÁCTICA:

La demanda se fundamenta en los siguientes hechos que la Sala resume: Manifiesta el actor que la Ley Estatutaria 1618 de 2013 *“Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”*, entró a regir desde su publicación.

Informa que la mencionada ley consagra el deber de parte del MINISTERIO DE TRANSPORTE, de reglamentar lo relacionado la exención de las medidas de pico y placa a favor de los vehículos que transportan personas con discapacidad de forma habitual, dentro de los 6 meses siguientes a su expedición.

Asegura que ha transcurrido el plazo mencionado sin que el ministerio expidiera la mencionada regulación.

Argumenta que el 8 de septiembre de 2013, a través de la página web de la entidad, solicitó el cumplimiento de lo anterior, sin que en el plazo legal obtuviera respuesta a su requerimiento.

1.2. PRETENSIÓN:

Solicita el accionante que se ordene al MINISTERIO DE TRANSPORTE el cumplimiento del numeral 6 del artículo 15 de la Ley 1618 de 2013.

El pago de las costas en el proceso.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

Admitida la demanda, encontrando viable la misma por llenar los requisitos formales, incluido el requisito de procedibilidad de la renuencia (fol. 2), se le da el



trámite procesal correspondiente tendiente a procurar la notificación al demandado MINISTERIO DE TRANSPORTE, la que se lleva a cabo de la manera consagrada en el artículo 199 del C.P.A.C.A. por remisión general del artículo 30 de la Ley 393 de 1997.

2.1. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LA ACCIÓN POR LA PARTE DEMANDADA

El MINISTERIO DE TRANSPORTE a través de memorial presentado en término (fol. 20y ss.), afirma que no se ha expedido el reglamento a que hace alusión la norma cuyo cumplimiento se pretende, dado que a la fecha está en proceso de estudio y aprobación por parte de la Dirección de Transporte y Tránsito.

Argumenta que a la fecha se siguen aplicando las normas anteriores, en las que se efectúan unas delegaciones a las autoridades locales para la implementación de las medidas concernientes al pico y placa, dentro de las cuales citó los artículos 59, 60, 61, 62, 63, 64 y 65 la Ley 361 de 1997, 3 y 119 de la Ley 769 de 2002 y 17 del Decreto 1660 de 2003.

Por lo anterior, solicita la negativa de las pretensiones.

3. PROBLEMA JURÍDICO:

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

Conforme a las normas que regulan la acción de cumplimiento, ¿qué características debe poseer la norma de la que se pretende hacer cumplir a través del medio consagrado en el artículo 87 de la C.P.?



¿Es procedente el medio intentado para compeler a un Ministerio a cumplir un deber de reglamentación impuesto por el legislador, que además se encuentra de plazo vencido?

Para dar respuesta al problema jurídico planteado, la Corporación estudiará: i) las generalidades sobre el medio intentado, ii) los requisitos mínimos que debe llenar la ley que se pretende incumplida para ordenar su materialización, en términos generales y la ley especial cuyo cumplimiento se busca en la presente acción, iii) la facultad reglamentaria en general y la particular otorgada por la ley de forma directa a los ministerios, y por último, iv) el caso concreto.

3.1. LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO EN GENERAL. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA

La constitución de 1991, consagró en su artículo 87, un instrumento procesal para hacer efectivo el cumplimiento de la ley y de los actos administrativos.

Dicha norma constitucional, ha sido desarrollada por el legislador a través de la Ley 393 de 1997. De la interpretación integral de los artículos 1, 8, 9, 10, 20 y 21 de la mencionada normativa y de la jurisprudencia del máximo órgano de lo contencioso administrativo, se infiere que son requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento:

1. Que exista una norma con fuerza material de ley o acto administrativo que contenga un deber jurídico omitido totalmente, claro, expreso, exigible, preciso, imperativo e inobjetable¹.
2. Que dicho deber se encuentre en cabeza de la autoridad demandada.
3. Que se demuestre la renuencia de cumplir el deber.
4. Que no existe otro mecanismo de defensa judicial para la protección del

¹ "Cuando se trate del cumplimiento de actos administrativos de contenido particular y concreto, el deber omitido debe ser tan preciso, que se pueda asimilar a un título ejecutivo a favor del solicitante, es decir, que el acto que contenga una obligación expresa, clara y exigible que haga posible el mandamiento de su cumplimiento." CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCION "A". Consejera ponente: DOLLY PEDRAZA DE ARENAS. Sentencia del 9 de octubre de 1997. Radicación número: ACU-017. Actor: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EXPORTADORES DE PAPA "EXPOPAPA". Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA -.



derecho pretendido.

5. Que de la ejecución de la norma o acto administrativo no se derive la materialización de gastos a cargo de la administración.

En este sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha dicho:

“Tratándose de la acción de cumplimiento es necesario que el mandato incumplido sea imperativo, indudable, específico, inequívoco, es decir, que a la sola vista de su texto el juez tenga la certeza irrefutable de que aquella autoridad a la cual ordenará cumplir lo incumplido sí es, sin discusión, la llamada a acatar la obligación inobservada.”²

Igualmente, en el mismo sentido se ha pronunciado el máximo organismo de la jurisdicción contenciosa:

“Según se colige del contenido de la Ley 393 de 1997, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere, son los siguientes:

- a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1°).*
- b) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (Arts. 5° y 6°).*
- c) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber antes de instaurar la demanda, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8°).*
- d) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace improcedente la acción, así como también conduce a ése estado el pretender el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración o la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela (Art. 9°)”³*

Por lo tanto, se hace imperioso analizar los anteriores requisitos de acuerdo al caso concreto.

² CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera ponente: CLARA FORERO DE CASTRO Sentencia del 16 de julio de 1998. Radicación número: ACU-337.

³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejera Ponente: MARÍA NOHEMI HERNÁNDEZ PINZÓN. Sentencia del 9 de Septiembre de 2005, Radicación número 08001-23-31-000-2005-00150-01(ACU) Actor: Bernardino Orozco Ulloa. Demandado: Sociedad de Acueducto, alcantarillado y aseo de Barranquilla S.A. ESP.



3.2. LA EXISTENCIA DE UNA LEY QUE CONTENGA UN DEBER JURÍDICO OMITIDO TOTALMENTE CLARO, EXPRESO, EXIGIBLE, PRECISO, IMPERATIVO E INOBJETABLE

Analizado lo anterior, a la luz del caso bajo estudio, claramente nos encontramos en presencia de una ley estatutaria que consagra, en el aparte que se pretende incumplido, un deber impuesto a una autoridad administrativa, el MINISTERIO DE TRANSPORTE, de expedir una reglamentación sobre un tema específico, dentro de un plazo determinado. El texto de la norma aludida es el siguiente:

“LEY ESTATUTARIA 1618 DE 2013

(febrero 27)

Diario Oficial No. 48.717 de 27 de febrero de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

...

ARTÍCULO 15. DERECHO AL TRANSPORTE. Las personas con discapacidad tienen derecho al uso efectivo de todos los sistemas de transporte en concordancia con el artículo 9o, numeral 1, literal a) y el artículo 20, de la Ley 1346 de 2009. Para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho, el Ministerio de Transporte, la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Aeronáutica Civil y demás entidades relacionadas deben adoptar las siguientes medidas:

...

6. Los vehículos que transporten una persona con discapacidad de manera habitual, estarán exentos de las restricciones de movilidad que establezcan los departamentos y municipios (pico y placa), para lo cual el Ministerio de Transporte reglamentará dentro de los 6 meses siguientes estas excepciones.”

Para mayor claridad, se hace necesario que la Sala analice el contenido del deber que se pretende omitido en la normativa ya transcrita, frente a los requisitos jurisprudenciales ya mencionados:

- Por obligación clara, se debe entender aquella que es obvia, evidente, patente, es decir, que la obligación sea inequívoca⁴. Para la Corporación, el

⁴ La doctrina entiende por obligación clara: “Es necesario que a la primera lectura del documento la obligación sea clara, sin tener que recurrir a racionamientos u otros medios probatorios; que la obligación sea inteligible, porque el documento esta redactado de manera lógica y racional; que la obligación sea explícita, es decir que se de una correlación entre la expresado porque es evidente el significado de la obligación; que la obligación sea precisa, al determinar con exactitud el objeto de la prestación y las partes comprometidas; que haya certeza con el tipo de la obligación o que sea fácilmente deducible.



deber impuesto al MINISTERIO DE TRANSPORTE resulta ser claro, es decir, de forma evidente se le compele para que expida unas normas relacionadas con la exención al pico y placa a favor de la población discapacitada.

- Por obligación expresa, se comprende la explícita, manifiesta, que esté determinada, que sea específica y si se trata de obligaciones en dinero, las mismas deben ser líquidas, es decir, determinadas o determinables fácilmente⁵. En este punto, es claro que igualmente se llena, al ser la obligación impuesta una de las denominadas como de hacer, es decir, el expedir el reglamento ya aludido en beneficio de la mentada población.
- Por obligación exigible, se discierne la pura y simple o de plazo vencido o condición cumplida⁶. Con relación este requisito, claramente la misma posee un plazo expreso otorgado el MINISTERIO demandado, de seis (6) meses, el que a la fecha del requerimiento del actor se encontraba superado, dado que él feneció el 27 de agosto de 2013, contando dicho término desde la fecha de promulgación de la ley (Diario Oficial No. 48.717 de 27 de febrero de 2013).
- Por obligación precisa, se infiere la específica, detallada, fija, determinada y concreta. En este ítem, igualmente se satisface, dado que se determina qué

La obligación no puede ser ambigua, por lo que la claridad debe predicarse no sólo de la forma exterior del documento, sino en su contenido jurídico, que implica una correlación entre lo concebido y lo expresado.

Se insiste que la obligación contenida en el documento debe ser exacta, precisa, que los sujetos de la obligación se encuentren bien determinados, y que haya certeza en relación con el plazo, la cuantía y el objeto de la prestación.” MERCADO JARABA, Esther Elena. PRÁCTICA JUDICIAL EN EL PROCESO EJECUTIVO LABORAL. Editorial ESCUELA JUDICIAL “RODRIGO LARA BONILLA”, Bogotá 2009, p. 72 y 73. La mencionada obra puede consultarse en medio digital en la página web www.ejrlb.net

⁵ *“Es indispensable que el contenido de la obligación se encuentre declarada, es decir, que lo que en el mismo figura como declaración es lo que se quiso dar a entender.*

La obligación no puede ser implícita, ya que no son válidas las expresiones indicativas o representativas, porque un documento de esa naturaleza no presta mérito ejecutivo.

Es indispensable que la obligación aparezca delimitada, que exista certeza respecto de los términos, contenido, alcance y las partes vinculadas, para que se configure un título ejecutivo.” MERCADO JARABA, Esther Elena. Op. Cit, p. 74.

⁶ *“La exigibilidad es cuando la obligación puede cobrarse, solicitarse, ejecutarse y demandarse. Se entiende por exigible la que no está sujeta a plazo ni a condición, o que habiéndolo estado se ha vencido el plazo o cumplido la condición. Está debe existir al momento de presentarse la demanda mediante la cual se solicita el cumplimiento de la obligación al deudor.*

Entendemos por plazo, la época que se fija para la satisfacción de la obligación y antes de su vencimiento no puede exigirse su cumplimiento, este es futuro y cierto.” Ibidem, p. 74 y 75.



es lo que debe reglamentar el Ministerio.

- Por obligación imperativa, se deduce la categórica, imperiosa y obligatoria. También se satisface este requisito, dado que es una orden dada por el legislador en una ley, la que posee las características de la obligatoriedad e imperatividad.
- Por obligación inobjetable, se colige la no sujeta a objeciones, es decir, aquella que cumple con las condiciones de claridad que no hay lugar a dudas frente a lo que se pretende. Por último, se cumple con esta condición, pues la norma se encuentra clara en cuanto al deber impuesto y no esta sujeta a interpretaciones que la haga de imposible cumplimiento.

Antes de pasar al punto que a continuación se analiza, la Sala resalta que el artículo y numeral cuyo cumplimiento se pretende, fue estudiado en su constitucionalidad, desde el punto de vista de su contenido, por parte de la CORTE CONSTITUCIONAL, y hallado acorde con la constitución, en el aparte de la sentencia que se trae a colación:

“En directa conexión con el anterior, el artículo 15 sobre derecho al transporte, garantiza la posibilidad de hacer uso de los distintos medios de transporte, en los términos previstos en el artículo 20 de la Convención. Para esto, establece responsabilidades en cabeza del Ministerio del ramo y de algunas de sus entidades adscritas, entre ellas la Aeronáutica Civil y la Superintendencia de Puertos y Transportes.

En relación con este propósito se destacan el deber de realizar adecuaciones a los aeropuertos y terminales de transporte, así como a los sistemas de transporte integrado masivo, incluyendo lo relativo a disponibilidad de guías y señalización adecuada, de tal modo que se haga posible su uso efectivo por parte de las personas con discapacidad.

De otra parte se establece que los vehículos que habitualmente transporten a una persona que padezca discapacidad estarán exentos de las restricciones de movilidad que establezcan los municipios y departamentos, tema que se ordena reglamentar por parte del Ministerio del Transporte dentro de un plazo de 6 meses.”⁷

Por lo tanto, al cumplirse las anteriores condiciones, basta con estudiar por último, el tema de la facultad reglamentaria y la acción de cumplimiento.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-765 de 2012, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.



3.3. LA FACULTAD REGLAMENTARIA Y LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

En este punto, resalta la Sala que el tema de la facultad reglamentaria ha sido estudiado por la jurisprudencia, tanto del CONSEJO DE ESTADO como de la CORTE CONSTITUCIONAL, diferenciando claramente, por un lado, la facultad reglamentaria en general en cabeza del máximo representante del ejecutivo, y por el otro, la otorgada a otros niveles de la administración por parte del legislador. Desarrollemos cada uno de estos temas:

3.3.1. La facultad reglamentaria del ejecutivo central:

La Constitución Política, de forma directa otorga a la cabeza del ejecutivo la potestad de reglamentar las leyes, las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales o distritales, en cabeza del Presidente (artículo 189-11 de la C.P.), los Gobernadores (artículo 305-1 ibídem y 95-12 del Decreto 1222 de 1986) y los Alcaldes municipales o distritales (artículo 315-1 de la C.P. y 91 lit. A num. 6 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012); la que deriva de forma directa de la norma constitucional y no puede ser limitada o condicionada en el tiempo por el legislador, las Asambleas o los Concejos. En este sentido se ha pronunciado el CONSEJO DE ESTADO, en decisiones que la Sala transcribe a continuación:

“Así pues, el ejercicio de esta facultad simplemente debe sujetarse a los lineamientos y el alcance de la ley que reglamenta, es decir, debe circunscribirse a ella, sin sobrepasar, ni limitar, ni modificar los parámetros ya establecidos en la misma; no impone el legislador, en ningún momento, un límite en el tiempo, es decir, no establece un término en el cual deba ser expedido el reglamento por la autoridad administrativa, por lo que mal puede el juez que conoce de la acción de cumplimiento establecer un plazo perentorio para ejercer dicha facultad, cuando la normatividad expresamente no lo establece.”⁸

“Además, como lo ha considerado en forma constante esta Corporación, a través de una orden judicial no puede imponerse el ejercicio de la facultad reglamentaria que la

⁸ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “A”. Consejera ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO. Sentencia del 2 de diciembre de 1999. Radicación número: ACU-1055. Actor: CORPORACIÓN FONDO DE EMPLEADOS DEL BANCO CAFETERO “CORBANCA”. Demandado: GOBIERNO NACIONAL.



Constitución y la Ley le defiere al Presidente de la República, en tratándose de las Leyes de I República, a los Gobernadores, en cuanto corresponde a las Ordenanzas Departamentales y a los Alcaldes Distritales y Municipales, en tratándose de los Acuerdos distritales y municipales ...”⁹

Por su parte, la CORTE CONSTITUCIONAL comparte dicha posición, como se puede observar en la sentencia que estudió la constitucionalidad de la ley cuyo cumplimiento se persigue, la que al estudiar la constitucionalidad de uno de sus artículos lo considera inexecutable por imponer al Presidente un plazo perentorio para ejercer su potestad reglamentaria, de la cual se trae el siguiente aparte:

“El artículo 29, a propósito de las repetidas alusiones que la ley contiene respecto de la necesidad de expedir decretos reglamentarios sobre determinados temas, establece que esta labor deberá cumplirse dentro de un plazo máximo de dos años, dentro del marco de un proceso participativo.

A partir de las consideraciones generales que en páginas precedentes quedaron planteadas sobre las características generales de la potestad reglamentaria, a las que en este punto se remite íntegramente, es claro que el referido plazo solo podría ser entendido como un mecanismo de impulsión, encaminado a procurar la pronta reglamentación de esta ley, que en ningún caso extinguiría la facultad presidencial para expedir en todo tiempo decretos con este propósito, en ejercicio de su autonomía como suprema autoridad administrativa. Así las cosas, este artículo se declarará condicionalmente executable, en el entendido de que el Presidente de la República podrá ejercer en cualquier tiempo la potestad reglamentaria en relación con las disposiciones de esta ley.”¹⁰

3.3.2. La facultad reglamentaria otorgada por la ley a los ministros en las cuestiones a su cargo:

Los ministerios, son entendidos por la doctrina como “... organismos de la administración nacional central que siguen en importancia a la Presidencia de la República y que están encargados de dirigir, coordinar y ejecutar un conjunto de servicios públicos.”¹¹

Dichos órganos del ejecutivo central, tienen dentro de sus funciones, conforme lo consagra la Ley 489 de 1998:

⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Sentencia del 12 de abril de 2007. Consejero Ponente: FILEMÓN JIMÉNEZ OCHOA. Radicación número: 25000-23-26-000-2006-01428-01. Actor: ALFONSO MUÑOZ MUÑOZ. Demandado: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. Referencia: Acción de cumplimiento.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-765 de 2012, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

¹¹ RODRÍGUEZ R., Libardo. ESTRUCTURA DEL PODER PÚBLICO EN COLOMBIA. Editorial TEMIS S.A., Bogotá 2008, p. 71.



“ARTICULO 59. FUNCIONES. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:

...

*3. Cumplir las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, **las normas necesarias para tal efecto.***

...” (Negrillas de la Sala)

Por lo dicho, los ministerios tienen dentro de sus funciones, dictar normas para atender los servicios a su cargo, es decir, se convierten en ejecutores de la política del sector que dirigen.

Con relación al MINISTERIO DE TRANSPORTE, encontramos las siguientes normas pertinentes:

“LEY 105 DE 1993

(DICIEMBRE 30 DE 1993)

"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones."

...

ARTÍCULO 1o. SECTOR Y SISTEMA NACIONAL DEL TRANSPORTE. *Integra el sector Transporte, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte.*

Conforman el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de los organismos indicados en el inciso anterior, los organismos de tránsito y transporte, tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden que tengan funciones relacionadas con esta actividad."

“DECRETO 101 DE 2000

(febrero 2)

por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones.

...



Artículo 3°. Funciones del Ministerio. El Ministerio de Transporte cumplirá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

...

5. Expedir las normas de carácter general y de carácter técnico que regulen los temas de tránsito, transporte y su infraestructura, siempre y cuando esta competencia no esté atribuida a otra autoridad.

...”

De las normas transcritas se deduce que entre las funciones del MINISTERIO DE TRANSPORTE, tenemos la de dictar las normas generales y técnicas, cuando dicha función no este asignada a otra autoridad, necesarias para el desarrollo de su sector, el cual no es otro que el tránsito y transporte, terrestre, aéreo y marítimo, y su infraestructura.

Por lo anterior, la ley puede otorgar la facultad expresa a un Ministerio, fijándole para ello un plazo, de expedir normas generales relacionadas con los temas de su sector, tal como lo hace la Ley 1618 de 2013 en el aparte cuyo cumplimiento pretende el actor, norma esta que como ya se expuso, la CORTE CONSTITUCIONAL halló acorde a la Constitución Política en la Sentencia C-765 de 2012 (Ver pie de página 7).

Así las cosas, cuando se trata de la facultad reglamentaria genérica asignada por la Constitución Política a la cabeza del ejecutivo, esta no puede estar sometida a plazo, pero cosa diferente ocurre con la facultad que el legislador del puede otorgar a los Ministerios, la que como se torna en una facultad no genérica sino específica, si podría el legislador sujetarla a plazo de forma imperativa y por ello, las normas que posean esta estructura contienen un deber claro que puede ser exigido a través de este medio de control, si se incumple por parte del Ministerio con dicha obligación.

En este sentido se ha pronunciado el CONSEJO DE ESTADO en la siguiente providencia, que por su importancia en el presente caso, se cita *in extenso*:



*“No obstante lo anterior, esta Sala, en sentencia del 9 de julio de 2011, desarrolló una tesis según la cual “la acción de cumplimiento sí es el mecanismo idóneo para exigir del Gobierno Nacional la ejecución de leyes que le ordenen ejercer la potestad reglamentaria para lograr el respectivo desarrollo legislativo, **siempre y cuando la ley le haya fijado un término para ello y el mismo haya expirado.** Bajo esas circunstancias el deber legal se torna inobjetable e incontenible, entre otras razones porque no resulta improcedente a la luz de las causales legalmente establecidas en la Ley 393 de 1997”¹².*

En la jurisprudencia mencionada, el accionante pretendía el cumplimiento de los artículos 3 y 8 de la ley 1221 del 16 de julio de 2008 “Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones”, en cuanto ordenaban la implementación de una política pública de incorporación al teletrabajo de la población vulnerable y la expedición del reglamento respectivo para el cumplimiento de la misma. Esta Sección consideró que desde la fecha en que fue sancionada la Ley 1221 de 2008, lo cual tuvo lugar el 16 de julio del mismo año, hasta la fecha de la decisión había transcurrido mucho más de los 6 meses que el legislador le dio al Gobierno Nacional para formular una política pública de incorporación al teletrabajo de la población vulnerable y para reglamentar esa ley, sin que ello todavía se hubiera efectuado, razón por la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

Para llegar a esa decisión, la Sección efectuó las siguientes consideraciones, que se reiteran en esta oportunidad:

“Dentro de las atribuciones constitucionalmente asignadas al Gobierno Nacional se encuentra la potestad reglamentaria, prevista en el numeral 11 del artículo 189, en estos términos:

*‘**Artículo 189.-** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

[...]

11) Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes’.

Se trata de una atribución conferida por el constituyente al Presidente de la República en su calidad de Suprema Autoridad Administrativa, la cual le permite expedir actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, con la finalidad de reglamentar las leyes para su cumplida ejecución.

De la potestad reglamentaria también puede decirse que fue concebida con carácter intemporal, de suerte que ante la necesidad de reglamentar una ley por el Presidente de la República, éste en su condición de Suprema Autoridad Administrativa puede hacerlo en cualquier tiempo, siempre y

¹² Sentencia del 9 de junio de 2011, Exp. 250002324000201000629-01, Consejera Ponente Dra. Susana Buitrago Valencia (E)



cuando se mantenga vigente la ley objeto de reglamentación; incluso, puede el Presidente de la República modificar y hasta derogar los decretos que previamente haya expedido en ejercicio de dicha función, como una especie de facultad discrecional que puede activar al ser encargado de la conducción de los destinos públicos, funcionario que además determina la conveniencia y oportunidad con que ello debe realizarse.

[...]

[...] aunque la jurisprudencia de esta Sección, que se produjo en buena parte bajo su anterior composición¹³, se mantuvo firme en torno a la tesis de que la acción de cumplimiento, pese a servir para lograr el efectivo cumplimiento de leyes o actos administrativos, no puede utilizarse con el fin de ordenarle al Presidente de la República que ejerza su potestad reglamentaria frente a determinada ley, advierte la Sala que esa línea de pensamiento amerita una variante por las peculiaridades del presente asunto.

En efecto, dicha hermenéutica se concibió y aplicó para aquellos casos en los que se pretendía que el juez de la acción de cumplimiento le ordenara al Presidente de la República que ejerciera su potestad reglamentaria frente a leyes en las que el Congreso de la República no había fijado un término específico para expedir el respectivo reglamento, escenario en el que resultaba viable afirmar que allí no existía un ‘deber legal inobjetable’, en atención a que primaba la discrecionalidad de la máxima autoridad administrativa del Estado para fijar el momento o la fecha en que haría uso de esa facultad.

Por el contrario, si el órgano legislativo fija en la ley un término dentro del cual el Presidente de la República habrá de expedir el decreto reglamentario, la discrecionalidad con que cuenta el Gobierno Nacional no se elimina sino que se limita, pues, si bien sigue contando con la facultad de expedir el respectivo reglamento, ya no lo puede hacer en cualquier tiempo, sino que debe dictarlo dentro del lapso que le ha sido establecido por el Congreso de la República.

No sería admisible sostener que al Presidente de la República, como titular de la potestad reglamentaria, no se le puede fijar un término para que la ejerza y, que de llegarse a establecer, la norma que así lo disponga devenga contraria al ordenamiento superior y por lo mismo inaplicable en la acción de cumplimiento. Para reafirmar lo dicho debe recordarse que en la Corte Constitucional existió una primera línea que calificó de inexecutable la fijación de límites temporales al ejercicio de la potestad reglamentaria de la suprema autoridad administrativa, así:

“Con respecto al parágrafo de la norma, encuentra la Corte que es inexecutable, en razón de la limitación de carácter temporal que en él

¹³ Cuando la Sala estaba integrada por los Honorables Consejeros doctores Reinaldo Chavarro Buriticá, María Nohemí Hernández Pinzón, Filemón Jiménez Ochoa y Darío Quiñones Pinilla.



se incluye al Gobierno Nacional para el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues, se reitera ella corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional, quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución, lo que significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo, como lo hizo en el parágrafo que aquí se analiza”¹⁴.

Lo dicho fue reiterado por el Tribunal Constitucional en pronunciamiento posterior [...]”¹⁵.

Empero, en la Corte Constitucional se ha venido propugnando por la tesis de que la fijación del plazo para el ejercicio de la potestad reglamentaria a cargo del Presidente de la República, no es inconstitucional, pues al tiempo que se ha admitido que ‘puede ejercerse por éste en cualquier tiempo, sin que sea posible que por ley se introduzca en esta materia limitación temporal alguna. Ello no quiere decir, sin embargo, que el legislador no pueda, para lograr la efectividad de una ley, disponer que el Gobierno deba reglamentarla dentro de un tiempo determinado’¹⁶. Postulado que volvió a reiterar al año siguiente, en sentencia en la que sostuvo:

‘Además de lo expuesto, esta Corporación tiene establecido, en relación con el carácter vinculante de los límites temporales impuestos por el legislador al Gobierno Nacional para el ejercicio de la potestad reglamentaria, que ellos no alteran ni despojan al Gobierno de la función asignada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, pues se orientan a lograr la efectividad de la legislación y no se traducen en la inconstitucionalidad ni en la ilegalidad del reglamento cuando sea expedido con posterioridad al término dado por el Congreso’¹⁷.

*Con los anteriores pronunciamientos de la Doctrina Constitucional ha querido destacar la Sala que el ejercicio de la potestad reglamentaria por cuenta del Presidente de la República, no está sujeto a límite temporal alguno, pero que **si el legislador le impone un plazo para su ejercicio, ello a más de ser constitucional, sí puede calificarse como un deber inobjetable que pueda exigirse por conducto de la acción de cumplimiento**, pues lo que se hace certero e inobjetable no es el contenido de la reglamentación, campo donde el ejecutivo tiene cierta discrecionalidad, sino el deber de desarrollar la potestad reglamentaria dentro de cierto límite de tiempo” (Resalta la Sala).*

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-066 del 10 de febrero de 1999.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-066 de 1999. Magistrados ponentes Doctores Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra y Sentencia C-269 del 8 de marzo de 2000.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-805 del 1º de agosto de 2001.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-063 del 6 de febrero de 2002.



Entonces bajo el anterior criterio, procede la Sala a decidir sobre el presente asunto.

Las normas cuyo cumplimiento se pretende hacen parte de la Ley 1384 de 2010, que tiene por objeto “establecer las acciones para el control integral del cáncer en la población colombiana, de manera que se reduzca la mortalidad y la morbilidad por cáncer adulto, así como mejorar la calidad de vida de los pacientes oncológicos, a través de la garantía por parte del Estado y de los actores que intervienen en el Sistema General de Seguridad Social en Salud vigente, de la prestación de todos los servicios que se requieran para su prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo”.

Los artículos invocados en la demanda consagran las siguientes obligaciones:

- 1) El artículo 5 declara el cáncer como una enfermedad de interés en salud pública y prioridad nacional para la República de Colombia. Bajo ese presupuesto **el párrafo 3 ordena al Ministerio de la Protección Social**, con asesoría del Instituto Nacional de Cancerología y las Sociedades Científicas Clínicas y/o Quirúrgicas relacionadas directamente con temas de oncología y un representante de las asociaciones de pacientes debidamente organizadas, **que defina los indicadores para el monitoreo de los resultados de las acciones en el control del cáncer**, desarrolladas por las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes y las entidades territoriales responsables de la población pobre no asegurada. **Estos indicadores serán parte integral del Plan Nacional de Salud Pública¹⁸.**
- 2) El artículo 6 se refiere a las acciones de promoción y prevención para el control del cáncer, para lo cual el párrafo establece que **el Ministerio de la Protección Social**, con asesoría del Instituto Nacional de Cancerología y las Sociedades Científicas Clínicas y/o Quirúrgicas relacionadas directamente con temas de oncología y un representante de las asociaciones de pacientes debidamente organizadas, **debe definir dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la ley, los lineamientos técnicos, los contenidos, las estrategias, el alcance y la evaluación de impacto de las acciones de promoción y prevención a ser implementadas en el territorio nacional**. Estos lineamientos técnicos, contenidos, estrategias, alcance y evaluación de impacto de las acciones de promoción y prevención, deben ser actualizados anualmente en concordancia con el Plan Nacional de Salud Pública y son de obligatorio cumplimiento por todos los actores del SGSSS.
- 3) El artículo 7 dispone que la prestación de servicios oncológicos en Colombia seguirá de manera obligatoria los parámetros establecidos en la presente ley, basados en las guías de práctica clínica y los protocolos de manejo, que garantizan atención integral, oportuna y pertinente. En su párrafo 1 **ordena al Ministerio de la Protección Social**, con asesoría de las entidades ya mencionadas, **que elabore y adopte en un plazo de seis meses después de entrada en vigencia la ley de manera**

¹⁸ El Plan Nacional de Salud Pública fue establecido por la Ley 1122 de 2007, cuyo objeto es la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud y la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, fortaleciendo la capacidad de la comunidad y la de los diferentes niveles territoriales para actuar (artículo 33).



permanente, las Guías de Práctica Clínica y los protocolos de manejo para la promoción y prevención, el diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y cuidado paliativo de neoplasias y enfermedades relacionadas en pacientes oncológicos de obligatoria aplicación.

- 4) *El artículo 9 establece los criterios de atención en lugares aislados del país y con ese propósito dispone, en el parágrafo, que el Ministerio de la Protección Social, con la misma asesoría, determine y planifique las condiciones y parámetros en que se brindará la atención primaria en cáncer en las IPS ubicadas en lugares distantes del país y las circunstancias de remisión inmediata de pacientes, es (sic) el caso para la toma de biopsias existiendo sospecha de enfermedad neoplásica o para el envío de material de patología al laboratorio de referencia.*
- 5) *El artículo 10 establece la obligación para, entre otras, las EPS e IPS públicas y privadas de garantizar el acceso de los pacientes oncológicos a Programas de Cuidado Paliativo; para el efecto, ordena, en el parágrafo primero, que el Ministerio de la Protección Social, con la asesoría de las entidades mencionadas, defina el Modelo de Atención para el Cáncer desde la promoción hasta la Rehabilitación, con indicadores de evaluación de calidad que permitan eliminar las barreras de acceso y definir incentivos o sanciones por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, CNSSS, o quien haga sus veces, la Comisión de Regulación en Salud, CRES.*
- 6) *El artículo 12 establece que el Ministerio de la Protección Social debe definir los mecanismos y la organización de la Red Nacional de Cáncer y concurra en su financiación, Red que será coordinada por el Instituto Nacional de Cancerología. El objeto de esta Red es la gestión del sistema integral de información en cáncer, la gestión del conocimiento, la gestión de la calidad de la información, la gestión del desarrollo tecnológico y la vigilancia epidemiológica del cáncer.*
- 7) *El artículo 13 se refiere a la Red de Prestación de Servicios Oncológico, cuya organización y gestión integral está a cargo de las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes y las entidades territoriales responsables de la población pobre no asegurada, de acuerdo con los parámetros establecidos por el Ministerio de la Protección Social y contenidos en la presente ley. Para el efecto, el parágrafo dispone que el Ministerio de la Protección Social definirá las condiciones y la organización de la Red de Prestación de Servicios Oncológicos, optimizando los avances tecnológicos para el diagnóstico y el tratamiento y determinará los lineamientos para el monitoreo y la evaluación de la prestación de servicios oncológicos.*
- 8) *El parágrafo primero del artículo 14 (Servicio de apoyo social) ordena al Gobierno Nacional para que en un plazo máximo de un año reglamente lo relacionado con el (i) procedimiento y costo de los servicios de apoyo (un Hogar de Paso, pago del costo de desplazamiento, apoyo psicosocial y escolar, de acuerdo con sus necesidades) teniendo en cuenta que estos serán gratuitos para el menor y por lo menos un familiar o acudiente, así como (ii) la*



fuelle para sufragar los mismos. Y en el párrafo segundo dispone que **el Ministerio de Educación, en el mismo término, reglamentará lo relativo al apoyo académico especial para las aulas hospitalarias públicas o privadas que recibirán los niños con cáncer, para que sus ausencias por motivo de tratamiento y consecuencias de la enfermedad no afecten de manera significativa su rendimiento académico, así como lo necesario para que el colegio ayude al manejo emocional de esta enfermedad por parte del menor y sus familias.**

- 9) El artículo 18 se refiere a los instrumentos para evaluación e implementación de tecnologías y medicamentos y ordena **al Ministerio de la Protección Social, con la asesoría mencionada, que desarrolle los instrumentos para evaluación e implementación de nuevas tecnologías y medicamentos, equipos, dispositivos médicos, procedimientos médicos y quirúrgicos y modelos organizativos y sistemas de apoyo en cáncer.**
- 10) El párrafo 1° del artículo 20 (inspección, vigilancia y control)¹⁹ **ordena al Gobierno Nacional que en un plazo máximo de seis meses se establezcan las medidas de vigilancia y control, incluyendo los indicadores de seguimiento necesarios para verificar la entrega completa y oportuna de medicamentos formulados a sus afiliados.**
- 11) El párrafo 2 del mismo artículo 20 ordena **al Gobierno Nacional que en un término no mayor de seis meses reglamente los parámetros y mecanismos de control que sean necesarios para la materialización de la prohibición allí consagrada (premios o incentivos a los profesionales de la salud que con la finalidad de reducir los gastos pongan en riesgo la salud y el derecho de los afiliados a un servicio de buena calidad).**

Según la contestación de la demanda, es evidente que no se ha reglamentado la Ley 1384 de 2010. **El Ministerio de Salud y Protección Social** menciona que para efectuar la reglamentación de la Ley 1384 de 2010, se requiere la construcción de regulaciones científicas y técnicas en las que es necesaria la participación de personal e instituciones altamente calificados y con conocimiento especializado en el control del cáncer. Informa algunos avances en la materia, pero pone de presente que se han discutido las dificultades del proceso de reglamentación, debido al cambio de modelo de la prestación de servicios que prevé la reforma actual del sector salud (Ley 1438 de 2011) y que implica un cambio en la reglamentación de los procesos de habilitación de EPS e IPS, entre otras líneas de trabajo e indica que el Ministerio con el apoyo del Instituto Nacional de Cancerología, el Instituto Nacional de Salud, Colciencias, sociedades científicas especializadas en el cáncer infantil y organizaciones de la sociedad civil ha estado trabajando en los aspectos más relevantes para la implementación de la Ley 1384 de 2010, elaborando diferentes documentos técnicos que constituirán los fundamentos de

¹⁹ Para garantizar en debida forma los derechos de los usuarios, la Superintendencia Nacional de Salud, las Direcciones Territoriales de Salud y la Defensoría del Pueblo, que concurre como garante, son las encargadas de la inspección, vigilancia y control en el acceso y la prestación de servicios oncológicos por parte de las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes, de los responsables de la población pobre no asegurada y de las instituciones habilitadas para la prestación con calidad de los servicios oncológicos.



los actos administrativos con los que se reglamente la Ley. Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional no contestó la demanda, de manera que no hay prueba en el proceso de que lo que a esa autoridad corresponde se hubiera reglamentado la Ley.

Pues bien, de acuerdo con lo anterior, para la Sala es claro que han transcurrido más de dos años desde la promulgación de la Ley 1384 de 2010 en el Diario Oficial No. 47.685 de 19 de abril de 2010, sin que el Gobierno Nacional haya dictado su reglamentación, no obstante que en el artículo 24 se indica que la reglamentación se dará en los seis meses siguientes a la promulgación²⁰.

En efecto, algunas de las normas cuyo cumplimiento se demanda dispusieron un término de seis meses para que el hoy Ministerio de Salud y Protección Social dictara las normas técnicas y regulatorias que allí se mencionan, término que incluyó la asesoría que debió tomar y los estudios que debió realizar con tal propósito y, no obstante el apoderado del ministerio señala que se han adelantado estudios y se han efectuado algunos avances, lo cierto es que ha transcurrido con suficiencia ese plazo, sin que se vea de manera concreta la reglamentación que tanto se necesita y que contribuirá a que el objeto de la Ley “Sandra Ceballos” se vuelva realidad.

Teniendo en cuenta el objeto de la Ley 1384 de 2010 (artículo 1) que consiste en “establecer las acciones para el control integral del cáncer en la población colombiana, de manera que se reduzca la mortalidad y la morbilidad por cáncer adulto, así como mejorar la calidad de vida de los pacientes oncológicos, a través de la garantía por parte del Estado y de los actores que intervienen en el Sistema General de Seguridad Social en Salud vigente, de la prestación de todos los servicios que se requieran para su prevención, detección temprana, tratamiento integral, rehabilitación y cuidado paliativo” y habiendo sido declarado el cáncer como una enfermedad de interés en salud pública y prioridad nacional (artículo 5), es indudable que la reglamentación que efectúen las autoridades accionadas conllevará a que tal propósito se cumpla y que en el país se lleve a cabo realmente una política de prevención, detección temprana y rehabilitación de los enfermos oncológicos.

También ha sido claro para la Sala, que el Gobierno Nacional no ha cumplido con la obligación de reglamentar lo relacionado con el procedimiento y costo de los servicios de apoyo, para lo cual tenía un término máximo de un año y de reglamentar las medidas de vigilancia y control para verificar la entrega completa y oportuna de medicamentos, para lo cual contaba con seis meses; obligaciones, que en los términos del criterio jurisprudencial expuesto, son imperativas e inobjetables y, por lo tanto, de obligatorio acatamiento, sin que de lo narrado en las contestaciones de la demanda pueda considerarse que la mora en su cumplimiento tenga una causa justificativa.

Estos servicios de apoyo incluyen, así mismo, el apoyo educativo cuya reglamentación está a cargo del Ministerio de Educación Nacional en el mismo término de un año y sobre el cual tampoco existe evidencia en el proceso de que se haya cumplido con dicha disposición.

²⁰ Artículo 24. Vigencia. Esta ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Diario Oficial y su reglamentación se dará en los seis (6) meses siguientes a la promulgación.



*Por otra parte, para la Sala es necesario considerar que si bien algunas de las disposiciones cuyo cumplimiento se solicita no contienen un término para expedir la regulación requerida, lo cierto es se trata de un régimen que pretende el establecimiento de unas acciones para el **control integral** del cáncer en la población colombiana²¹, por lo tanto su regulación debe ser igualmente integral, pues cada una de las medidas y reglas que se establezcan, son necesarias para el completo y cabal desarrollo y ejecución de la Ley. Sólo de esta manera puede llegarse a alcanzar la efectividad de la Ley 1384 de 2010 que pretende dotar al Estado y a los actores que intervienen en el Sistema General de Seguridad Social en Salud de todas las herramientas técnicas, tecnológicas, económicas y médicas, entre otras, para un eficiente trabajo y apoyo interdisciplinario en la prevención y manejo de esta enfermedad que abruma a la comunidad en general y que lastimosamente padece un considerable sector de la población en el país.*

Por lo anteriormente expuesto, la Sala accederá a las pretensiones del accionante y ordenará al Gobierno Nacional – Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Educación Nacional que procedan a dar cumplimiento, en el ámbito de sus competencias, a lo prescrito en el parágrafo 3 del artículo 5; en el parágrafo del artículo 6; en el parágrafo 1 del artículo 7; en el parágrafo del artículo 9; en el parágrafo 1 del artículo 10; en el artículo 12; en el parágrafo del artículo 13; en los párrafos 1 y 2 del artículo 14; en el artículo 18 y en los párrafos 1 y 2 del artículo 20 de la Ley 1384 de 2010; previa revocatoria de la decisión impugnada.”²²

Por lo anterior, es posible obligar, a través del medio de acción intentado, el ejercicio de la facultad reglamentaria, cuando ella esta dotada de la característica de la claridad o exigibilidad del plazo establecido por el legislador.

Teniendo en cuenta el anterior marco normativo y jurisprudencial, resta para la Sala analizar:

4. EL CASO CONCRETO

Como ya se expuso, el actor busca que el MINISTERIO DE TRANSPORTE, de cumplimiento al deber impuesto por el numeral 6 del artículo 15 de la Ley 1618 de 2013, a través del cual se le ordena a la mencionada cartera rectora del sector

²¹ Según el artículo 4 de la Ley 1384 de 2010 se define el control integral del cáncer como las acciones destinadas a disminuir la incidencia, morbilidad, mortalidad y mejorar la calidad de vida de los pacientes con cáncer;

²² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO. Sentencia del 6 de septiembre de 2012. Radicación número: 76001-23-31-000-2011-01366-01(ACU). Actor: JAIME SIERRA DELGADILLO. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y OTROS.



transporte, regular lo relacionado con la exención de pico y placa de los vehículos que transporten de manera habitual a las personas con discapacidad.

De acuerdo a lo afirmado por el actor, el mencionado ente administrativo no ha expedido a la fecha el mencionado reglamento, lo que claramente constituye una afirmación indefinida²³ que a las luces del artículo 177 del C.P.C. no requiere prueba, hecho contrario que por ello debía ser demostrado por entidad pública demandada, la que al momento de contestar el informe requerido y de solicitar la practica de pruebas, fue aceptado afirmando que no se ha expedido el mencionado reglamento y que el mismo se encuentra en estudio y aprobación por parte de la Dirección de Tránsito y Transporte, por lo que ha de entenderse por probado este hecho.

Igualmente, como ya se indicó, el plazo de los seis (6) meses ya mencionados, se encuentra vencido, contados estos desde la fecha de promulgación de la ley en estudio.

Adicionalmente, para la Sala, la norma trae una disposición que en su contenido, cumple con las condiciones de determinar una obligación clara, expresa, exigible, inobjetable, evidente y no sujeta a interpretación, por lo que se abre paso la procedencia de la acción.

Por último, el actor de manera concreta requirió a la entidad demandada para que expidiera el reglamento al que se encuentra obligada, sin que recibiera respuesta alguna sobre el punto, por lo que se cumple el requisito de la constitución en mora.

²³ Nos ilustra sobre el tema, el máximo organismo de la jurisdicción contenciosa: “Sobre este aspecto han sido unánimes las jurisprudencias de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado al, considerar que las afirmaciones o negaciones indefinidas son aquellas que ni indirecta o implícitamente conllevan ninguna afirmación o negación opuesta: que no sólo son indeterminables en el tiempo y en el espacio, sino que, en la práctica, no son susceptibles de probar por medio alguno. En estos casos, de acuerdo a las reglas generales sobre la carga de la prueba, el fardo probatorio se invierte, correspondiéndole a la parte demandada probar el supuesto de hecho contrario.” CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Consejero ponente: ALVARO LECOMPTE LUNA. Sentencia de 7 de octubre de 1992. Radicación número: 4442. Actor: JOSÉ GUILLERMO PULIDO MEDINA. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META. Referencia: COMISARIA DEL GUAVIARE.



Teniendo en cuenta lo expuesto, es evidente que se hace necesario conceder la pretensión de cumplimiento y por ello, ordenar de manera imperativa y perentoria que ejecutoriado este fallo, el MINISTERIO DE TRANSPORTE expida el reglamento de que trata el numeral 6 del artículo 15 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, el que por encontrarse de plazo vendido, deberá aprobar y publicar en un plazo máximo de diez (10) días, tal como lo consagra el artículo 21 numeral 5 de la Ley 393 de 1997.

Con relación a la pretensión de condena en costas, la misma resulta a todas luces improcedente, por tratarse la presente acción de una de las calificadas por la Constitución y la Ley como públicas. Lo anterior con fundamento en el artículo 188 del C.P.A.C.A.

5. CONCLUSIÓN

La norma cuya materialización se pretende, reúne las condiciones legales y jurisprudenciales para ordenar su cumplimiento a través del medio procesal intentado, por lo que resulta procedente el mismo, y por ello se ordenará su cumplimiento en la forma ya indicada.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: ORDÉNESE al **MINISTERIO DE TRANSPORTE** en cabeza del Ministro del ramo, que en un plazo máximo de diez (10) días, **APRUEBE, EXPIDA Y PUBLÍQUE** el reglamento de que trata el numeral 6 del artículo 15 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.



SEGUNDO: DENÍEGUESE la solicitud de condena en costas en esta instancia, por lo considerado en la parte motiva de esta decisión.

TERCERO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, y archívese el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 131.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ