TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN PRIMERA

SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Ref: EXP. No. 25000234100020200258 - 00
Demandante: ÁLVARO HUMBERTO CORREAL ROMERO
Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO
AUTO

Procede la Sala a decidir la acción de cumplimiento interpuesta por el señor **ÁLVARO HUMBERTO CORREAL ROMERO**, quien actúa en nombre propio y aduce, al pie de su firma, que cuenta con tarjeta profesional de abogado, contra la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**.

La solicitud de acción de cumplimiento

Del escrito de la demanda se advierte que lo pretendido por el demandante es el cumplimiento del artículo 53 de la Ley 1955 de 2019.

El demandante narra como **hechos** que fundamentan su acción los siguientes.

El artículo 53 de la Ley 1955 de 2019 facultó a la Nación para reconocer como deuda pública las obligaciones de pago originadas en sentencias o conciliaciones que se encuentran en mora en su pago a la fecha de expedición de la ley, y facultó a la Dirección General de Crédito Público y al Tesoro Nacional para realizar las operaciones necesarias en el mercado monetario y de deuda pública.

Para lograr lo anterior, en el numeral 4 de dicho artículo se dispuso que el Gobierno Nacional reglamentaría la materia; no obstante, a la fecha de la presente acción no se ha logrado que el Gobierno Nacional expida los

decretos que requiere la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Contestación de la demandada

Señala la apoderada de la Presidencia de la República que de una lectura de la norma que el actor estima incumplida, se desprende que la obligación es del Gobierno Nacional y no del Presidente de la República; el Gobierno Nacional no es equivalente al Presidente de la República, aspecto que debió tener en cuenta el actor al momento de constituir en renuencia (Fls. 16 a 23).

De conformidad con lo previsto en los artículos 115 de la Constitución Política y 159 del C.P.A.C.A., en cuanto a los actos que expida el Gobierno Nacional su representación judicial está en cabeza del Ministro o del Director correspondiente, no en cabeza del señor Presidente de la República y, en consecuencia, el primer mandatario no es sujeto procesal, salvo las excepciones establecidas en dichas normas.

En consecuencia, es válido reiterar que el Presidente de la República no actúa en nombre y representación legal ni judicial de ninguna entidad, porque para esos efectos el primer mandatario no es la autoridad de mayor jerarquía de las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional a que se refiere el artículo 159 del C.P.A.C.A.

El artículo 189 de la Constitución Política permite entender la forma como el señor Presidente de la República cumple con esas funciones, que le han sido asignadas por la Constitución, apoyado en sus Ministros de Despacho y Directores de Departamentos Administrativo, según su naturaleza.

Por lo tanto, resulta desproporcionado y contrario al espíritu de la Constitución y de la ley pretender que el señor Presidente de la República asuma la responsabilidad. Todo lo cual encuentra respaldo en la Constitución Política, que establece claramente "*las autoridades*

administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.".

Cuando es necesario expedir un decreto, por ejemplo para reglamentar una ley, en la práctica, el documento debe ser elaborado por el Ministerio competente sobre la materia, como lo establece el Decreto Único de la Presidencia de la República, Capítulo 2, Sección 1, Artículo 2.1.1.2.1.1. y siguientes.

Posteriormente, junto con el Presidente de la República, conformando Gobierno, pueden suscribir el documento correspondiente; por ende, la Presidencia de la República no tiene esa competencia en el presente caso, y, siendo ello así, no puede ni debería ser sujeto de orden alguna.

No obstante lo anterior, es preciso informar que el Gobierno Nacional sí ha adelantado acciones para la reglamentación del artículo 53 de la Ley 1955 de 2019, de acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en relación con la trazabilidad de las actividades adelantadas en el marco del proceso de dicha reglamentación, desde julio de 2019; es decir, que el Gobierno Nacional lleva 8 meses trabajando en el proyecto para la expedición del decreto.

Julio-septiembre de 2019. Se agotaron reuniones al interior del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

10 de septiembre de 2019. Reunión de socialización del proyecto de decreto reglamentario por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

24 de octubre de 2019. Remisión por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público del proyecto de decreto para comentarios del Ministerio de Justicia y del Derecho.

5 de noviembre de 2019. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Ministerio de Justicia y del Derecho enviaron comentarios al proyecto de decreto, que les había sido remitidos el 24 de octubre de 2019.

12 de noviembre de 2019. Remisión de comentarios por parte de la Fiscalía General de la Nación al proyecto de decreto circulado por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

14 de noviembre de 2019. Mesa técnica financiera.

29 de noviembre de 2019. Publicación del proyecto de decreto para comentarios de la ciudadanía en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

10 de diciembre de 2019. Mesa Técnica sobre los Parámetros para la Suscripción de Acuerdos de Pago, conforme al Decreto de Pago de Sentencias y Conciliaciones.

14 de diciembre de 2019. Cierre de la opción de envío de comentarios por parte de la ciudadanía.

16 de diciembre de 2019. La Secretaría General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitió al Grupo de Asuntos Legales de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional los comentarios realizados por la ciudadanía, a través de la página web.

20 de diciembre de 2019. Correo del Coordinador del Grupo de Asuntos Legales de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitando una reunión para evaluar los comentarios al proyecto de decreto, que fueron enviados por la ciudadanía.

23 de enero de 2020. El Ministerio de Justicia y del Derecho envió una comunicación al Ministerio de Hacienda y Crédito Público explicando que no estaba en posición de realizar una reglamentación posterior al decreto con los parámetros de negociación que deben incluir los acuerdos de pago que celebren las entidades con los beneficiarios finales.

23 de enero de 2020. Se adelantó una reunión en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para revisar los comentarios de la ciudadanía al proyecto de Decreto sobre el Pago de Sentencias y Conciliaciones.

13 de febrero de 2020. La Secretaría General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó una consulta al Grupo de Asuntos Legales sobre la forma de notificar los acuerdos de pago, propuesta por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Dicha consulta fue transmitida al Ministerio de Justicia y del Derecho, en la misma fecha.

18 de febrero de 2020. El Ministerio de Justicia y del Derecho respondió a la consulta realizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

19 de febrero de 2020. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitió para la firma del Ministerio de Justicia y del Derecho el soporte técnico del proyecto de decreto.

21 de febrero de 2020. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitió al Ministerio de Justicia y del Derecho, para el visto bueno de este, la versión final del proyecto de decreto y del soporte técnico correspondiente.

25 de febrero de 2020. El Ministerio de Justicia y del Derecho envió el soporte técnico firmado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

18 de febrero de 2020. Se incluyó la reglamentación del artículo 53 de la Ley 1955 de 2019 en la agenda regulatoria de 2020.

28 de febrero de 2020. El Grupo de Asuntos Legales de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió visto bueno al proyecto de decreto.

28 de febrero de 2020. Remisión del proyecto de decreto “*Por el cual se reglamenta el Artículo 53 de la Ley 1955 de 2019*”, por parte del Director General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

9 de marzo de 2020. La Secretaría General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público realizó una consulta ante la DIAN en relación con los sujetos sobre los cuales se debe realizar el trámite de compensación, previo al giro de las sumas adeudas por sentencias.

Así las cosas, a la fecha el proyecto de decreto reglamentario del artículo 53 de la Ley 1955 de 2019 está casi listo y se encuentra en los trámites finales propios para la expedición del Decreto, que dada su importancia e implicaciones presupuestales ha requerido del tiempo que se ha llevado para su trámite, por lo que esperamos que la expedición se realice en los próximos días.

La norma cuyo cumplimiento se reclama no tiene un término perentorio para el ejercicio de la potestad reglamentaria y el Gobierno Nacional está terminando el trámite para la expedición del Decreto, por lo que, teniendo en cuenta las gestiones hasta ahora adelantadas, y considerando, adicionalmente, que el demandante no constituyó en renuencia a las autoridades responsables de su expedición, no se puede hablar de una falta de acción por parte del Gobierno Nacional para la expedición de la norma cuyo cumplimiento se reclama, motivo por el cual debe declararse la improcedencia del medio de control.

Trámite de la actuación

En auto de 28 de febrero de 2020, se admitió la demanda; se dispuso notificar personalmente esta decisión al señor Presidente de la República; se le advirtió que tenía derecho de hacerse parte en el proceso, allegar y/o solicitar la práctica de los medios de prueba que considerara necesarios y que la decisión sería proferida dentro de los 20 días siguientes; finalmente, se tuvieron como pruebas las aportadas con la demanda (Fl. 9).

Consideraciones de la Sala

El problema jurídico

Consiste en decidir si debe ordenarse a la Presidencia de la República, el cumplimiento de la previsión contenida en el numeral 4 del artículo 53 de la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019 "*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*.".

La acción de cumplimiento y los requisitos para su procedencia

El artículo 87 de la Constitución Política dispone:

> "Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de una acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.".

Esta norma fue desarrollada por el legislador mediante la Ley 393 de 1997, que prevé los siguientes requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento.

1. El deber jurídico cuyo cumplimiento se pretende debe estar consagrado en normas aplicables con fuerza de ley o en actos administrativos, artículo 1.

2. El mandato debe ser imperativo e inobjetable y debe corresponder su cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas, artículos 5 y 6.

3. El actor debe probar la renuencia, esto es, que pese a que se reclame el cumplimiento del deber legal o administrativo, la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas se ratifique en su incumplimiento o no conteste dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la reclamación, artículo 8.

4. Quien instaura la acción no debe tener o haber tenido otro instrumento de defensa para lograr el cumplimiento del deber omitido, salvo que de no proceder el juez se cause un perjuicio grave e inminente, artículo 9.

5. Las normas que se pretenda hacer cumplir no deben establecer gastos, artículo 9, y

6. No procederá cuando se trata de proteger derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela, artículo 9.

Estudio del caso

La controversia planteada por el demandante versa sobre el presunto incumplimiento en que habría incurrido la Presidencia de la República, con respecto a lo establecido en el numeral 4 del artículo 53 de la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019 "*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.*", que establece.

> "**ARTÍCULO 53. PAGO DE SENTENCIAS O CONCILIACIONES EN MORA.** Durante la vigencia de la presente Ley, la Nación podrá reconocer como deuda pública las obligaciones de pago originadas en sentencias o conciliaciones debidamente ejecutoriadas y los intereses derivados de las mismas, que se encuentren en mora en su pago a la fecha de expedición de la presente Ley. Este reconocimiento operará exclusivamente para las entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación y por una sola vez. En estos casos, dichas obligaciones de pago serán reconocidas y pagadas bien sea con cargo al servicio de deuda del Presupuesto General de la Nación o mediante la emisión de Títulos de Tesorería TES Clase B.
>
> Para el cumplimiento de lo señalado en este artículo y con el objetivo de suministrar la respectiva liquidez, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público administrará, en una cuenta independiente el cupo de emisión de TES que se destine a la atención de las obligaciones de pago originadas en sentencias o conciliaciones ejecutoriadas, y los intereses derivados de las mismas. Para estos efectos, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional estará facultada para realizar las operaciones necesarias en el mercado monetario y de deuda pública.
>
> En todo caso, las entidades de las que trata el inciso primero de este artículo deberán tener en cuenta:
>
> 1. La veracidad, oportunidad, verificación de los requisitos para el pago de las obligaciones, así como la responsabilidad de adelantar las gestiones pertinentes radica exclusivamente en cada una de las entidades, sin que implique responsabilidad alguna para las demás entidades que participan en el proceso de pago de las sentencias o conciliaciones, de conformidad con lo que para el efecto defina el Gobierno nacional. El incumplimiento de lo dispuesto en este numeral

> acarreará las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar.
>
> 2. El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 262 de la Ley 1819 de 2016.
>
> 3. Podrán celebrar acuerdos de pago o conciliaciones extrajudiciales con los beneficiarios finales, respecto de los montos adeudados.
>
> 4. **La responsabilidad por el pago de las obligaciones es exclusivamente de la entidad. El Gobierno nacional reglamentará la materia.**" (Destacado por la Sala).

La Sala aprecia que en tal disposición, se le ordena al Gobierno Nacional reglamentar el reconocimiento, como deuda pública, de las obligaciones de pago originadas en sentencias o conciliaciones debidamente ejecutoriadas y los intereses derivados de las mismas, que se encuentren en mora en su pago a la fecha de expedición de dicha Ley (25 de mayo de 2019). Reconocimiento que operará exclusivamente para las entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación, por una sola vez.

Explicado lo anterior, la Sala dispondrá la terminación anticipada del asunto, en los términos del artículo 19 de la Ley 393 de 1997[1], teniendo en cuenta que durante el desarrollo de la acción se profirió el Decreto 642 de 11 de mayo de 2020, expedido por el Presidente de la República, "*Por el cual se reglamenta el artículo 53 de la Ley 1955 de 2019-Plan de Desarrollo 2018-2022, en lo relacionado con las gestiones que deben adelantar las entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación para el reconocimiento como deuda pública y pago de las sentencias o conciliaciones que se encuentren en mora.*".

El artículo 19 de la Ley 393 de 1997, establece que si estando en curso la acción de cumplimiento la persona contra quien se dirigiere desarrolla la conducta requerida por la ley o el acto administrativo, se dará por terminado el trámite de la acción dictando auto en el que se declarará tal circunstancia.

---

[1] "**ARTICULO 19. TERMINACION ANTICIPADA.** Si estando en curso la Acción de Cumplimiento, la persona contra quien se hubiere dirigido la Acción desarrollaré la conducta requerida por la Ley o el Acto Administrativo, se dará por terminado el trámite de la acción dictando auto en el que se declarará tal circunstancia y se condenará en costas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 24 de esta Ley.".

De otro lado, cabe recordar que según el Acuerdo PCSJA20-11549 de 7 de mayo de 2020 (artículo 5, numeral 5.5.), expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se levantó la suspensión de términos para "*Todos los medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011 cuando* ***los procesos se encuentren para dictar sentencia****.*" (Destacado por la Sala).

Lo anterior significa que si bien la presente providencia no es una sentencia, el levantamiento de la suspensión de términos opera para los procesos de la Ley 1437 de 2011 que "*se encuentren para dictar sentencia.*", circunstancia que corresponde al presente asunto.

En consecuencia, se dará por terminada, de manera anticipada, la presente acción de cumplimiento.

Decisión

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

FALLA

PRIMERO.- TERMÍNASE DE MANERA ANTICIPADA el presente medio de control de cumplimiento, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO.- SE RECONOCE PERSONERÍA a la abogada Martha Alicia Corssy Martínez, identificada con C.C. No. 52.619.609 y T.P. No. 97.847 del C. S. de la J., para actuar en representación de la Presidencia de la República, en los términos y para los efectos del poder conferido que obra a folio 24.

TERCERO.- Notifíquese esta decisión de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 393 de 1997.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado en Sala de la fecha.

LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada

FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado