

Bogotá, 21 de enero de 2025

Honorable

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-

Asunto: Acción de cumplimiento

Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe.Colombia)

Accionado: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe.Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, domiciliada en la ciudad de Bogotá, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, a través del presente escrito presenta **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** contemplada en el artículo 87 de la Constitución, desarrollada en la Ley 393 de 1997 y la Ley 1437 de 2011, en contra del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (DAPRE)**, identificado con el NIT 899.999.083-0, por la renuencia al cumplimiento de lo ordenado en el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, respecto del deber del Gobierno nacional de presentar al Congreso de la República el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas.

I. NORMA CON FUERZA MATERIAL DE LEY INCUMPLIDA

El parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 “*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*” asigna al Gobierno nacional el deber al Gobierno nacional de presentar al Congreso de la República el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades territoriales indígenas, en los siguientes términos¹:

“LEY 1454 DE 2011

Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

Artículo 37. *Desarrollo y armonización de la legislación territorial.*
(...)

Parágrafo 2. *En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en*

¹ (Anexo 3)

estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso. En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, como instancia consultiva del proceso.”

II. AUTORIDAD RENUENTE

La presente acción de cumplimiento va dirigida contra el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (DAPRE)**, identificado con el NIT 899.999.083-0, representado por su directora general Laura Camila Sarabia Torres o quien haga sus veces.

III. HECHOS CONSTITUTIVOS DE INCUMPLIMIENTO

1. La Constitución establece en su artículo 329 que la delimitación de las entidades territoriales indígenas corresponde al Gobierno nacional, con sujeción a lo dispuesto en las reglas de conformación que se incorporen en una ley orgánica de ordenamiento territorial, en los siguientes términos:

“Artículo 329. La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.”.

2. En desarrollo de esta disposición constitucional, el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley orgánica 1454 de 2011 *“por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial”* dispuso como obligación del Gobierno nacional presentar al Congreso de la República un proyecto de ley especial para reglamentar la conformación de las entidades territoriales indígenas, así:

“En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.

En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, como instancia consultiva del proceso.”

3. El plazo establecido para el cumplimiento de la obligación de presentar el proyecto de ley se fijó en diez (10) meses contados a partir de la entrada en vigor de la Ley 1454 de 2011, la cual se encuentra contemplada en el artículo 40 de la misma norma:

“Artículo 40. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

3.1 La publicación de la Ley 1454 de 2011 tuvo lugar en el Diario Oficial 48115 del 29 de junio de 2011. Esto significa que el tiempo determinado que el Congreso otorgó al Gobierno para presentar el proyecto de ley especial se extendía hasta el 29 de abril de 2012, es decir, el plazo venció hace doce años, ocho meses y dieciocho días.

A la fecha la mora sigue, por lo que la atribución del Presidente de la República para presentar la iniciativa legislativa debe ser ejercida cuanto antes y por orden judicial. Respecto de los plazos que el legislador otorga al Gobierno para ejercer determinadas competencias, ha señalado la Corte Constitucional:

*“Tal mandato del legislador no impide que el Presidente expida la reglamentación antes del término previsto, ni lo inhabilita para el ejercicio de la potestad reglamentaria vencido ese plazo. Tampoco implica que expedida una reglamentación dentro del plazo fijado por el legislador el Presidente pierda competencia para expedir nuevos reglamentos o para modificar, adicionar o derogar sus propios reglamentos. **La única consecuencia normativa del término establecido por el legislador es la de imponerle al Presidente de la República el deber de reglamentar la ley dentro de dicho plazo.** Entiende ahora la Corte que no es contrario a la Constitución que la ley señale un término dentro del cual el Presidente deba expedir un determinado reglamento. Esta posibilidad es congruente con una serie de disposiciones y principios constitucionales, en particular con aquellos que se orientan a lograr la efectividad de la legislación, en cuanto que establecen para el Presidente de la República el deber de velar por el estricto cumplimiento de la ley, así como el de ejercer la potestad reglamentaria para la cumplida ejecución de las leyes. Así mismo, el artículo 2 de la Carta establece para las autoridades del Estado el deber de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el artículo 87 habilita a toda persona para acudir ante cualquier autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley.”*

3.2 Aunque la iniciativa legislativa para presentar este proyecto de ley especial fue asignada de manera exclusiva al Gobierno, este ha incumplido su deber legal desde el 30 de abril de 2012. Como consecuencia, hasta la fecha, el legislador no ha regulado la conformación de las entidades territoriales indígenas, y el propio Gobierno no ha avanzado en su delimitación.

Esta grave omisión reduce a meras declaraciones las disposiciones constitucionales que reconocen la importancia fundamental de los territorios indígenas en el país, privándolos de su valor como expresión del pluralismo, la diversidad cultural y la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

3.3 En especial, sin ley de conformación y sin la consecuente delimitación gubernamental, los territorios indígenas no pueden ejercer como entidades territoriales en coordinación con sus pares que son los departamentos, los distritos y los municipios, a la luz del artículo 286 constitucional:

“ARTICULO 286.

Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.”

4. El Gobierno nacional se beneficia de su omisión en la presentación del proyecto de ley especial en el Congreso de la República, para regular, vía decreto, el funcionamiento de los territorios indígenas, haciendo uso de una competencia transitoria de la Constitución, así:

“Artículo Transitorio 56. Mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329, el Gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.”

El Gobierno Nacional, al no presentar oportunamente el proyecto de ley especial ante el Congreso de la República, ha optado por regular el funcionamiento de los territorios indígenas mediante decretos, amparándose en una competencia transitoria establecida en la Constitución. Esta situación evidencia un uso prolongado de una facultad excepcional, en detrimento del debate democrático que debe llevarse a cabo en el Congreso, como órgano legítimo para la adopción de decisiones de esta naturaleza.”

El Gobierno nacional, basado en la aludida competencia transitoria, ha venido legislando de manera permanente sobre la materia, así:

4.1 Con el Decreto-ley 1953 de 2014 “Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución Política”.

4.2 Con el Decreto Autónomo Constitucional 632 de 2018 “Por el cual se dictan las normas fiscales y demás necesarias para poner en funcionamiento los territorios indígenas ubicados en áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés.”

4.3 Con el Decreto Autónomo Constitucional 252 de 2020 “Por el cual se adiciona el Decreto 1088 de 1993”.

4.4 Con el Decreto Ley 968 de 2024 “Por el cual se dictan normas para la administración y operatividad del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (Sispi) para el Territorio Indígena que conforma el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC).”

4.5 Con el Decreto Ley 1094 de 2024 “Por el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA), instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), se establecen competencias, funcionamiento y mecanismos de coordinación para su ejercicio en los territorios que lo conforman en el marco de la autonomía y autodeterminación, y se dictan otras disposiciones.”

4.6 Con el Decreto Ley 1275 de 2024 “Por el cual se establecen las normas requeridas para el funcionamiento de los territorios indígenas en materia ambiental y el desarrollo de las competencias ambientales de las autoridades indígenas y su coordinación efectiva con las demás autoridades y/o entidades.”

Mientras se mantenga la dependencia de la iniciativa legislativa gubernamental para cumplir con el mandato constitucional de legislar sobre la conformación de los territorios indígenas, y el Gobierno continúe omitiendo impunemente este deber legal, el Congreso de la República -foro democrático por excelencia para legislar sobre esta materia- permanecerá impedido para dar cumplimiento a dicho mandato constitucional.

5. El Gobierno Nacional no puede seguir eludiendo su obligación de presentar el mencionado proyecto de ley especial, privando así al Congreso de la República y al país de un debate democrático sobre la conformación, delimitación y funcionamiento de los territorios indígenas.

Además, este comportamiento desconoce la intención del constituyente primario al usurpar funciones legislativas exclusivas del Congreso de la República, que es el espacio legítimo para la deliberación y la adopción de decisiones en una democracia representativa. Al hacer un uso indebido de una competencia transitoria, el Gobierno vulnera el equilibrio entre los poderes públicos y priva a la ciudadanía de la participación indirecta que se garantiza mediante el debate parlamentario.

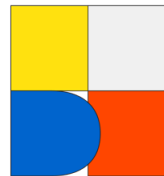
6. FEDe.Colombia radicó el 28 de noviembre de 2024 ante el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (DAPRE), la solicitud de cumplimiento de la obligación estipulada en el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, en los siguientes términos²:

“II. SOLICITUD

*En atención a lo expuesto, se solicita al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (DAPRE)**:*

- 1. Informar si, a la fecha, el Gobierno Nacional ha presentado ante el Congreso de la República, el proyecto de ley para dar cumplimiento al mandato legal contenido el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011. En caso de que sea así, remitir copia de los proyectos de ley especial presentados.*
- 2. En caso de contar con que se radicó un proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, informar el estado del trámite y las gestiones adelantadas para impulsar la iniciativa.*

² Anexo 1.



Fundación
para el Estado
de Derecho

3. *Informar si entre el mes de agosto de 2022 y la presente fecha se ha presentado por iniciativa legislativa para dar cumplimiento al aludido deber legal.*
4. *Presentar ante el Congreso de la República el proyecto de ley especial a través del cual se reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, en los términos del parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011.”*

5.1 La petición de cumplimiento fue radicada al correo electrónico de contacto del DAPRE contacto@presidencia.gov.co el 28 de noviembre de 2024 a las 3:36 pm:



5.2 A la fecha, no se recibió correo acusando recibido ni asignando un número de radicado por parte del DAPRE. Habiendo transcurrido treinta y tres (33) días contados desde el día siguiente a la radicación de la petición de cumplimiento, se configura la renuencia presunta al cumplimiento de la obligación, en concordancia con lo estipulado en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 que señala que el requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento se cumple, además de con la ratificación en el incumplimiento, cuándo la autoridad no haya contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la radicación de la petición.

Habiéndose agotado los requisitos de ley, se procede con la interposición de la presente acción de cumplimiento, en los términos establecidos en la Ley 393 de 1997.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, a efectos de que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

2. La Ley 393 de 1997 desarrolló los requisitos (artículo 10), procedibilidad (artículo 8) y oportunidad (artículo 7) para el ejercicio de la acción de cumplimiento; por su parte, la Ley 1437 de 2011 señaló el derecho de las personas de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (artículo 5, numeral 7), de igual forma instituyó el cumplimiento de normas con fuerza material o actos administrativos (artículo 146).

Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento la Corte Constitucional manifestó en sentencia C-157 de 1998 que:

“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.

En conclusión, la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.

El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”

3. El artículo 329 de la Constitución establece que la conformación de las entidades territoriales indígenas debe hacerse con sujeción a lo dispuesto en la **ley orgánica de ordenamiento territorial**, y el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 incumplido, prescribe que el proyecto de ley debe ser radicado por el Presidente en el Congreso.

La expedición de las leyes orgánicas le corresponde al Congreso de la República, lo que hace imperativo impedir que el Presidente de la República continúe, treinta años después, excediendo los límites trazados por la Asamblea Nacional Constituyente. Regular asuntos que, por su

trascendencia y jerarquía superior competen exclusivamente a este foro democrático, vulnera el principio de separación de poderes, especialmente cuando dichas leyes requieren la aprobación mediante mayoría absoluta de los votos de una y otra Cámara. Dice así el texto constitucional:

“Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”

La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples ocasiones con respecto a la importancia de las leyes orgánicas dentro del ordenamiento jurídico, sobre esto manifestó a través en la sentencia C-423 de 1995:

“Las leyes orgánicas se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial; son normas de autoreferencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan, a través de leyes ordinarias. Son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan.”

Sobre este mismo punto, se afirmó en la sentencia C-289 de 2014 que:

“Las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa.”

Debido a la importancia de ciertas materias, la Constitución reservó su regulación al trámite de las leyes orgánicas, en palabras de la Corte Constitucional en la sentencia C-579 de 2001:

“Ciertas materias fueron reservadas por el Constituyente para ser reguladas mediante leyes orgánicas, dado que, por su importancia, es necesario dotarlas de un régimen que cuente con la estabilidad que caracteriza a dichas normas. Uno de tales asuntos, es el del ordenamiento territorial (art. 151, C.P.). Ahora bien, tal y como se determinó en la sentencia C-540 de 2001, ‘la aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación.’

Adicionalmente, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la prohibición de que las materias reservadas para las leyes orgánicas sean expedidas por el Presidente en ejercicio de sus facultades extraordinarias. Dando cuenta del interés en asegurar que estas normas surtan las

discusiones democráticas pertinentes en el foro legislativo ordinario. Así se señaló en la sentencia C-830 de 2001:

“Se trata entonces de normas que condicionan la expedición de las leyes ordinarias, las cuales dependerán de ellas para considerarse ajustadas a la Carta. En este sentido, las leyes orgánicas se constituyen en parámetros obligatorios de constitucionalidad y, en consecuencia, sólo pueden ser expedidas por el legislador ordinario, en armonía con el principio democrático. En este punto encuentra justificación la prohibición contenida en el numeral 10 del artículo 150, respecto de la no concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República para la expedición de las leyes mencionadas.”

Finalmente, también ha señalado de manera reiterada la Corte Constitucional que la existencia de la reserva de la ley orgánica en materia de ordenamiento territorial es garantía de los principios constitucionales del Estado unitario y la autonomía de las entidades territoriales. Sobre el particular sostuvo en la sentencia C-053 de 2019:

“En la providencia la Corte estableció la naturaleza de la reserva de ley orgánica como garantía institucional que protege bienes jurídicos constitucionales. Expresó que las reservas de ley imponen requisitos sustanciales y de procedimiento a la regulación de materias valiosas desde el punto de vista constitucional, las cuales deben ser reguladas mediante tipos especiales de leyes. Al hacer un análisis del significado y alcance de la reserva de ley orgánica, estableció que la misma supone una doble restricción, al imponer unas mayorías para su aprobación y disciplinar la actividad legislativa, pues el propósito de tales leyes es regular las normas a las que debe sujetarse la actividad legislativa.

Frente a la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial, la Corte caracterizó el alcance de dicha reserva en lo relativo a la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Explicó que las razones que llevaron al constituyente para exigir el trámite especial en esta materia se fundamentan en la necesidad de garantizar la armonía de dos principios constitucionales: por un lado el del Estado unitario, y por el otro el de la autonomía de las entidades territoriales.”

4. Todo lo anterior se orienta a fortalecer el principio de separación de poderes como pilar fundamental del Estado de Derecho colombiano consagrado en los artículos 1, 113 y 228 de la Constitución. Desconocer la intención del constituyente primario evidencia una conducta antidemocrática por parte del Gobierno, que, a pesar de contar con la facultad de presentar un proyecto de ley especial para regular de manera definitiva esta materia, se aprovecha indebidamente de una competencia transitoria, contraviniendo lo establecido en los artículos 150, 151, y 329 de la Constitución.

Esta conducta omisiva lesiona la deliberación democrática que debe tener lugar en el Congreso de la República, el foro legítimo para el debate y la toma de decisiones en una democracia representativa, de acuerdo con el artículo 114 de la Carta.

V. PRETENSIONES

Ordenar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) el cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, mediante la presentación al Congreso de la República del proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a

la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.

VI. PRUEBA DE LA RENUENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 y en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con los artículos 146 y 161 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011, se aporta como requisito de procedibilidad prueba de la solicitud de cumplimiento del deber legal elevado ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) (Anexo 1).

De esta manera queda acreditada la renuencia de la respectiva Entidad.

VII. JURAMENTO

Manifiesto bajo la gravedad del juramento que FEDe.Colombia no está tramitando en la actualidad acción de cumplimiento ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República por el incumplimiento del aludido deber legal.

VIII. COMPETENCIA

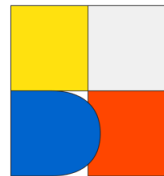
El Tribunal Administrativo es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, a la luz de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su tenor literal establece: *“Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”*.

IX. PRUEBAS

Pruebas aportadas con el escrito de demanda. En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública en el siguiente enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/1TO7QN9cgI-rEmyj2SkEfQwTWMG40p3rW?usp=sharing>

Anexo No. 0	Certificado de existencia y representación de FEDe.Colombia
Anexo No. 1	Petición de cumplimiento radicada por FEDe.Colombia
Anexo No. 2	Constancia de radicación de Petición de cumplimiento radicada por FEDe.Colombia
Anexo No. 3	Diario oficial 48.115 del 29 de junio de 2011



Fundación
para el Estado
de Derecho

X. NOTIFICACIONES

FEDe. Colombia recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

Teléfono: 3133935290

Correo: notificaciones@fedecolombia.org

El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)** recibe notificaciones en:

Dirección: Carrera 8 No.7-26

Teléfono: 601 562 9300

Correo: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NTT 901.652-590-1

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de julio de dos mil veinticinco (2025)

PROCESO No.: 250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE.
COLOMBIA)
DEMANDADO: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

MAGISTRADO PONENTE
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Procede la Sala a resolver en primera instancia, la demanda que en ejercicio de la acción de cumplimiento formula la **Fundación para el Estado de Derecho (FEDE Colombia)**

1. CUESTIÓN PREVIA.

El Honorable Consejo de Estado, Sección Quinta, mediante providencia de 3 de junio de 2025, declaró la nulidad procesal de lo actuado dentro del trámite de la referencia, a partir del fallo de primera instancia, inclusive, proferido el 20 de marzo de 2025, al encontrar configurada la causal contenida en el numeral 8.º del artículo 133 del Código General del Proceso.

En tal sentido, resolvió:

“PRIMERO. Declarar la nulidad procesal de lo actuado dentro del proceso de la referencia, a partir del fallo de primera instancia, inclusive, proferido el 20 de marzo de 2025 por la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al encontrarse configurada la causal alegada en el numeral 8.º del artículo 133 del CGP, de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

SEGUNDO. Conservar el valor probatorio de los elementos de convicción incorporados al expediente en su momento, y el escrito que en esta instancia presentó el señor presidente de la República.

TERCERO. Ordenar a la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que adapte el trámite previsto para la acción de cumplimiento bajo estudio, de conformidad con los lineamientos dados en el presente auto y el de 9 de mayo de 2025, **de tal manera que el presidente de la República sea vinculado a este proceso de conformidad con las previsiones del artículo 5.º de la Ley 393 de 1997 y, en ese sentido, pueda participar del proceso, así como presentar informes.**

CUARTO. Devolver el expediente a la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a través de la Secretaría General de esta Corporación, con el fin de cumplir lo prescrito en el presente proveído.

QUINTO. Advertir a los sujetos procesales que contra el presente auto no procede ningún recurso conforme las previsiones del artículo 16 de la Ley 393 de 1997.

(...)” (Negrillas y Subrayas de la Sala)

En consecuencia, el Despacho ponente con auto del primero (1) de julio de dos mil veinticinco (2025) resolvió:

“PRIMERO. - OBEDEZCASE y CÚMPLASE lo resuelto por el Consejo de Estado, Sección Quinta, en providencia de 3 de junio de 2025, mediante la cual declaró la nulidad procesal de lo actuado dentro del medio de control de la referencia, a partir del fallo de primera instancia, inclusive, proferido el 20 de marzo de 2025.

SEGUNDO. - VINCÚLESE a la presente acción al señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**.

TERCERO. - NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al señor **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, Doctor **GUSTAVO PETRO URREGO**, o quien hagan sus veces, haciéndole entrega de la demanda y de sus anexos, informándole que el término de traslado para contestar la demanda es de tres (3) días, y que con la contestación de la demanda podrá solicitar la práctica de pruebas.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

CUARTO . - NOTIFÍQUESE a las partes que la decisión será proferida a los veinte (20) días siguientes a la fecha de esta providencia y **REGRÉSESE** el expediente al Despacho Ponente para proferir sentencia de primera instancia.”

La decisión anterior fue notificada personalmente al señor Presidente de la República, quien, en efecto, rindió informe sobre los hechos de la demanda, conforme se expondrá más adelante en el acápite correspondiente a la contestación.

En consideración a la vinculación del Presidente de la República al trámite procesal, procede la Sala a proferir sentencia de primera instancia, previo el análisis de los siguientes.

2. ANTECEDENTES.

2.1. Demanda.

La **Fundación para el Estado de Derecho (FEDE Colombia)** a través de su representante legal, presentó demanda en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos solicitando el acatamiento de lo dispuesto en el parágrafo 2.º del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011.

Durante el trámite procesal de admisión de la demanda, el Despacho Ponente vinculó en calidad de demandado al **Ministerio del Interior**, toda vez que el accionante lo constituyó en renuencia mediante el traslado de la petición inicialmente dirigida al DAPRE, con el propósito de requerir el cumplimiento del marco normativo demandado.

Igualmente, durante el trámite procesal se dispuso la vinculación del **Congreso de la República** de manera oficiosa por presentar un posible interés directo en el asunto

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

objeto de controversia, y la del **Presidente de la República**, en virtud de la orden impartida por el Consejo de Estado, conforme a lo expuesto supra.

2.1.1. Pretensiones.

“Ordenar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) el cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, mediante la presentación al Congreso de la República del proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.”

2.1.2. Hechos

Indica la parte actora que la Constitución Política de Colombia, en su artículo 329, establece que la delimitación de las entidades territoriales indígenas es una competencia del Gobierno Nacional, bajo las reglas que se establezcan en una ley orgánica de ordenamiento territorial. Para cumplir con este mandato, el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley Orgánica 1454 de 2011 impuso al Gobierno la obligación de presentar al Congreso de la República un proyecto de ley especial que reglamente la conformación de dichas entidades.

Advierte que el plazo para presentar dicho proyecto de ley fue de diez (10) meses a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1454, es decir, hasta el 29 de abril de 2012. Sin embargo, a la fecha, el Gobierno Nacional ha incumplido esta obligación durante más de 12 años, sin presentar el proyecto de ley correspondiente.

Indica que el incumplimiento del Gobierno ha generado serias afectaciones en la autonomía y el reconocimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales. Actualmente, estos territorios no pueden funcionar de manera plena dentro del esquema constitucional, ya que no han sido formalmente regulados por una ley especial. Esto les

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

impide coordinarse con otras entidades territoriales como departamentos, distritos y municipios, lo que vulnera su derecho a la autonomía y a la autodeterminación.

Que el Gobierno, en lugar de cumplir con su deber de presentar el proyecto de ley ante el Congreso, ha optado por legislar mediante decretos, amparándose en una competencia transitoria de la Constitución. Esto ha permitido que el Ejecutivo imponga reglas de manera unilateral sin un debate legislativo amplio y democrático.

Pone de presente que, entre los decretos expedidos para regular provisionalmente los territorios indígenas, se encuentran el Decreto-ley 1953 de 2014, que creó un régimen especial para el funcionamiento de los territorios indígenas mientras el Congreso expide la ley correspondiente; el Decreto Autónomo Constitucional 632 de 2018, que reguló el funcionamiento de los territorios indígenas en áreas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés; el Decreto Autónomo Constitucional 252 de 2020, que adicionó normas al Decreto 1088 de 1993 sobre resguardos indígenas; y los Decretos Ley 968, 1094 y 1275 de 2024, que contienen normas recientes sobre salud indígena, reconocimiento de autoridades territoriales indígenas y coordinación ambiental en los territorios indígenas.

Indica que estos Decretos, aunque han buscado suplir la falta de una ley, no reemplazan el mandato constitucional de regular la conformación de las entidades territoriales indígenas mediante una ley especial aprobada por el Congreso. La utilización reiterada de decretos vulnera el principio de separación de poderes, pues usurpa una competencia legislativa exclusiva del Congreso y priva a la ciudadanía de un debate democrático sobre la materia.

Manifiesta que la omisión del Gobierno ha reducido a meras declaraciones formales las disposiciones constitucionales que reconocen la importancia de los territorios indígenas. Al no existir una normativa clara sobre su conformación y delimitación, los pueblos indígenas siguen en un limbo jurídico que impide el ejercicio efectivo de su autonomía.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Además, advierte que esta situación les impide acceder a recursos y tomar decisiones sobre su propio desarrollo, limitando el ejercicio de sus derechos colectivos. La falta de una ley también genera incertidumbre jurídica, ya que los decretos emitidos por el Gobierno pueden ser modificados o derogados en cualquier momento, mientras que una ley aprobada por el Congreso brindaría mayor estabilidad jurídica.

Ante este incumplimiento prolongado, la Fundación para el Estado de Derecho (FEDE Colombia) presentó el 28 de noviembre de 2024 una solicitud formal ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), exigiendo que el Gobierno cumpla con su obligación de presentar el proyecto de ley especial ante el Congreso de la República.

2.2. Contestación

2.2.1. Presidente de la República

El apoderado judicial del Presidente de la República, vinculado al proceso mediante auto del 1 de julio de 2025, presentó contestación a la demanda en los siguientes términos:

Reconoce que el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley Orgánica 1454 de 2011 contempla una materia que debe ser reglamentada por el Gobierno Nacional. No obstante, aclara que lo que desconoce el accionante es que, conforme al artículo 115 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional se conforma por el Presidente de la República y el ministro o director de departamento administrativo con competencia directa sobre el asunto a reglamentar.

Señala que los temas relacionados con los pueblos indígenas y sus territorios son de competencia del Ministerio del Interior, por lo que corresponde a dicha cartera integrar

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

el Gobierno Nacional para efectos de desarrollar (mediante ley) o reglamentar (mediante decreto) la norma referida. Añade que el Presidente de la República carece de iniciativa legislativa directa en estas materias.

Rechaza la afirmación de que “el Gobierno Nacional se beneficia de su omisión”, pues considera que los accionantes simplifican el proceso de expedición de leyes y decretos, desconociendo que estos requieren complejos procedimientos técnicos y jurídicos, especialmente cuando involucran procesos de consulta previa con comunidades indígenas, que no son competencia directa del Presidente, sino de entidades especializadas.

Frente a la solicitud del accionante, sostiene que el Gobierno no ha eludido ninguna obligación ni ha hecho uso indebido de la facultad transitoria ante el silencio del legislador. Precisa que ni el Presidente de la República ni el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) son autoridades con competencia directa para desarrollar o reglamentar la Ley 1454 de 2011.

Argumenta que no existe un deber exigible por parte del Presidente de la República, conforme lo exige la jurisprudencia sobre procedencia de la acción de cumplimiento. En este sentido, resalta que la prosperidad de dicha acción supone una obligación clara, expresa, exigible y perfectamente determinada, lo cual no ocurre en este caso, ya que el Presidente carece de competencia legal suficiente para cumplir lo que se pretende. No todo lo que involucre al “Gobierno Nacional” recae directamente en el Jefe de Estado.

Para sustentar lo anterior, cita el artículo 140 de la Ley 5 de 1992, el cual establece que la iniciativa legislativa recae sobre los ministros del despacho, no sobre el Presidente de la República. En ese sentido, el Decreto 2893 de 2011, que reorganiza el Ministerio del Interior, señala en su artículo 1º que esa entidad es responsable, entre otros temas,

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de la consulta previa, representación política de comunidades étnicas y demás asuntos conexos con la organización territorial indígena.

Agrega que, conforme a los artículos 6 y 121 de la Constitución, los servidores públicos solo pueden ejercer las funciones que les asignan la ley y la Constitución, y son responsables por su omisión o extralimitación. Así, el deber de ejercer competencias reglamentarias –ya sea mediante decretos o proyectos de ley– recae en los ministros, quienes, junto con el Presidente, integran el Gobierno Nacional y deben suscribir los actos respectivos.

En cuanto al artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, transcribe su contenido para señalar que dicho precepto impone al Gobierno Nacional la obligación de presentar proyectos de ley relacionados con la conformación de entidades territoriales indígenas, pero no establece una obligación concreta, clara y exigible atribuible al Presidente de la República de manera individual. Reitera que estos temas son eminentemente técnicos y exigen procesos como la consulta previa, cuya ejecución corresponde al Ministerio del Interior y no al Primer Mandatario.

Con base en lo anterior, afirma que el artículo 37 de la Ley 1454 no impone al Presidente una obligación determinada, lo cual resulta razonable dada la ajenidad del asunto respecto a sus competencias directas, que deben examinarse conforme al artículo 189 de la Constitución, el cual tampoco le atribuye funciones específicas en la materia discutida.

Como sustento adicional, se aporta el memorando MEM25-00004105 del 3 de febrero de 2025, emitido por la Consejería Presidencial para las Regiones, en el que se expone que dicha entidad no tiene competencia en la formulación, presentación o trámite de proyectos de ley sobre organización territorial indígena, de acuerdo con el artículo 18 del Decreto 2647 de 2022. Su función es articular la relación entre el Gobierno Nacional

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

y las entidades territoriales, pero no participar en materias específicas propias de otros organismos del Ejecutivo.

Se enfatiza que la regulación de los artículos 329 y 330 de la Constitución, así como la implementación del artículo transitorio 56, corresponde exclusivamente al Ministerio del Interior, en coordinación con la Mesa Permanente de Concertación (MPC). Se recuerda que dicho Ministerio ha liderado procesos como el Decreto 1953, el Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) y otras normas sobre autoridades ambientales indígenas.

En cuanto a la sanción de normas producto de la MPC, señala que esta responsabilidad recae en la Secretaría Jurídica de la Presidencia y no en la Consejería. Por ello, cualquier eventual incumplimiento del párrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 debe ser reclamado ante el Ministerio del Interior, como órgano competente para el efecto.

En suma, el concluye que el Presidente de la República no cuenta con iniciativa legislativa, no tiene competencia directa para reglamentar la Ley 1454 de 2011, el artículo 37 de dicha ley no le impone una obligación clara, expresa y exigible, y que la competencia recae sobre el Ministerio del Interior, como entidad del sector administrativo encargada de desarrollar el contenido de esa disposición legal.

Por tanto, solicita que la acción de cumplimiento formulada en contra del Presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) sea declarada improcedente, por falta de legitimación en la causa por pasiva y ausencia de obligación exigible a dichas autoridades administrativas.

Con la contestación formuló las siguientes excepciones:

- **Falta de legitimación por pasiva.**

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Manifiesta que el Presidente de la República no es competente para proponer, a título propio, la iniciativa legislativa necesaria para el desarrollo del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011. Tal responsabilidad recae en el Ministerio del Interior, en su calidad de cabeza del sector administrativo correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

En tal sentido, plantea la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva respecto del Presidente de la República, quien, al carecer de iniciativa legislativa y de competencia directa en la materia, no puede ser considerado sujeto obligado para regular los temas relativos a las autoridades indígenas, función atribuida de manera exclusiva al Ministerio del Interior.

En conclusión, sostiene que, aunque el Presidente de la República integra el Gobierno Nacional, no ostenta la competencia directa para presentar ante el Congreso la iniciativa legislativa necesaria para desarrollar lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, ni sobre él recae una obligación clara, expresa y exigible que pueda ser objeto de una orden por parte de esta jurisdicción.

- Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad

Alude, de manera sucinta, que el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 exige al accionante haber requerido previamente el cumplimiento de lo pretendido, requisito que debe dirigirse a la autoridad que tenga competencia directa sobre la materia.

En consecuencia, pone de presente que dicho requerimiento no puede considerarse válido ni suficiente si se formula ante una autoridad distinta, carente de competencia material para atender la solicitud, como ocurre en el presente caso.

2.2.2. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El apoderado del DAPRE reconoce que el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 establece una obligación para el Gobierno Nacional de reglamentar la conformación de entidades territoriales indígenas. Sin embargo, sostiene que esta competencia corresponde al Ministerio del Interior, y no a la Presidencia, pues dicho ministerio es la entidad encargada de los asuntos indígenas.

Manifiesta que se sujeta a lo que disponga la ley sobre algunos hechos (como el hecho 3 y 3.1), pero rechaza otros por considerarlos argumentos o juicios subjetivos (hechos 3.2, 3.3, 4 y 5). En particular, niega que el Gobierno se haya beneficiado de su omisión o que esté eludiendo su obligación de promover la legislación correspondiente.

Afirma que la expedición de leyes y decretos es un proceso complejo que requiere consulta previa con comunidades indígenas y gestión de entidades especializadas.

Respecto a la petición presentada el 28 de noviembre de 2024, el DAPRE reconoce su radicación, sin embargo, niega que no haya sido respondida, argumentando que el 3 de diciembre de 2024 se emitió un oficio informando al peticionario que su solicitud fue trasladada al **Ministerio del Interior**, entidad con competencia para resolverla.

Enfatiza que no tiene iniciativa legislativa y que el Gobierno Nacional, en este caso, está integrado por el Presidente y los ministerios competentes, no por el DAPRE.

También aclara que la Presidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) no son una misma entidad. Con base en esto, concluye que no tiene ninguna obligación incumplida y que la responsabilidad de preparar el proyecto de ley recae exclusivamente en el Ministerio del Interior.

Con la contestación de la demanda formuló la siguiente excepción:

- **Falta de legitimación por pasiva.**

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Sostiene que no tiene competencia ni iniciativa legislativa para desarrollar el artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 y que esta función corresponde al Ministerio del Interior, que es la cabeza del sector administrativo encargado de los asuntos indígenas, conforme a lo establecido en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 140 de la Ley 5 de 1992.

Señala que, según el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, el demandante debe dirigir su solicitud de cumplimiento a la autoridad competente. Por lo tanto, si el requerimiento se presentó ante una entidad sin competencia en la materia, como el DAPRE, no se puede considerar como cumplido este requisito.

En consecuencia, plantea la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que no es la entidad encargada de presentar la iniciativa legislativa ni de regular aspectos relacionados con los territorios indígenas.

Por lo tanto, considera que la demanda no debe dirigirse en su contra, sino contra el Ministerio del Interior, que es la autoridad con la competencia legal en este asunto.

2.2.3. Ministerio del Interior

La cartera ministerial reconoce una omisión en la reglamentación del párrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, que ordenaba la presentación de un proyecto de ley para la conformación de Entidades Territoriales Indígenas en un plazo de 10 meses. Sin embargo, afirma que, a pesar de que en gobiernos anteriores se archivaron varios proyectos relacionados, actualmente se está avanzando en la construcción del proyecto de ley que se reclama como incumplido.

Sostiene que el proyecto está en desarrollo y ha sido remitido a la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías para observaciones técnicas y jurídicas. Posteriormente, deberá ser revisado por la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) y presentado

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

ante el Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Consulta Previa, estimando un costo de aproximadamente 5.000 millones de pesos antes de su radicación en el Congreso.

El Ministerio enfatiza que este proyecto es complejo, pues implica la transformación del ordenamiento territorial y afecta a comunidades indígenas con protección constitucional especial. Por ello, rechaza la imputación de omisión absoluta, argumentando que las acciones necesarias para cumplir con la normativa están en curso.

2.2.4. Congreso de la República - Vinculado

2.2.4.1. Cámara de Representantes

La Corporación alega que, en virtud del principio de separación de poderes, no corresponde a esa Corporación juzgar las actuaciones de otra rama del poder público, especialmente cuando estas se enmarcan en el ámbito de las contingencias y no parten de un criterio de certeza.

Con la contestación de la demanda formuló la siguiente excepción:

- Falta de legitimación por pasiva.

Argumenta que no está legitimado por pasiva en la acción presentada, ya que el accionante no interpuso ninguna petición ante dicha institución y señala que la presunta vulneración de derechos fundamentales alegada por el demandante no está relacionada con las funciones de la Cámara de Representantes, sino con la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Asimismo, enfatiza que la Constitución establece que los servidores públicos deben actuar dentro del marco de sus competencias y no pueden interferir en asuntos ajenos

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

a su ámbito funcional. En consecuencia, advierte que la entidad no tiene injerencia en el cumplimiento de las pretensiones del accionante ni ha incurrido en omisiones al respecto. Finalmente, solicita que se desvincule a la Cámara de Representantes de la acción, ya que emitir juicios sobre las acciones de otras Ramas del Poder Público afectaría el principio de separación de poderes.

2.2.4.1. Senado de la República

En silencio.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1. Competencia

En los términos del numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, es competencia de los Tribunales Administrativos el conocimiento de las acciones de cumplimiento que se interpongan contra autoridades del orden nacional, a saber:

*“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES
ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.*

(...)

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

Dado que con la acción se ha demandado al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y el Ministerio del Interior, y se encuentran vinculados el Congreso y el Presidente de la República, autoridades del orden nacional, y comoquiera que el domicilio del demandante radica en este circuito judicial, le corresponde, por competencia funcional y territorial, resolver el presente asunto a este Tribunal.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

3.2. Naturaleza de la acción de cumplimiento.

La acción de cumplimiento está consagrada en el artículo 87¹ de la Constitución Política y regulada por la Ley 393 de 1997, dichas normas establecieron que este medio de control tiene por finalidad hacer efectivo el derecho del que goza toda persona de exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad que se muestra renuente a cumplirlos, a fin de hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico.

De igual forma, del artículo 87 de la Constitución Política se deduce que la acción de cumplimiento debe tener cuatro elementos primordiales, esto es, i). - debe existir un deber jurídico incumplido por el Estado; ii). - que ese deber esté radicado en cabeza de una autoridad pública; iii). - que el deber esté contenido o contemplado en una ley o acto administrativo; iv). - que esa autoridad haya eludido el cumplimiento del deber de forma expresa o tácita.

Es de resaltar que la finalidad de la acción de cumplimiento no radica en la protección de derechos subjetivos, por el contrario, está consagrada como un mecanismo encaminado a procurar la efectividad material de actos administrativos y de las normas con fuerza de ley.

La Sala destaca que en aplicación del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento es una acción subsidiaria, es decir, su procedencia está supeditada a la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, verbigracia, que para el cumplimiento de una ley el interesado no cuente con alguno de los medios de control de los que trata la Ley 1437 de 2011.

¹ ARTÍCULO 87. Toda persona podrá 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

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En este orden de ideas, la acción de cumplimiento constituye un pilar fundamental dentro del Estado Social de Derecho, porque comporta el camino judicial a través del cual cualquier persona puede exigir a las autoridades el apego a la ley.

La jurisprudencia de la Sección del Consejo de Estado ha sido unánime al señalar que el mandato cuyo cumplimiento se solicita debe ser claro, expreso y exigible para poder ordenar el cumplimiento de la norma.

Así, la Corporación ha precisado:

*El mandato **debe ser claro** en la medida que su obediencia no implique que el juez constitucional tenga que abordar el análisis de legalidad de otras normas o actos administrativos a la hora de definirlo, porque dicho estudio escapa a la órbita del juez de cumplimiento. **Debe ser expreso**; el deber tiene que constar en una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo a cargo de la demandada de forma directa y perentoria **y, actualmente, exigible** porque se trata de hacer respetar el ordenamiento jurídico, entonces, no podrá el juez constitucional disponer el acatamiento de mandatos sin vigor **o que estén sometidos a condiciones que no se encuentren que acaecieron para advertir su exigibilidad.**²*

Bajo tal entendido, se ha establecido que no es suficiente que la norma contenga una disposición de la cual se pueda inferir un mandato o establecer una obligación a cargo de determinado sujeto. Por el contrario, es necesario que la norma sea tan precisa que de allí sea posible extraer «el cómo, cuándo, dónde, cuáles o de qué manera» se debe ejecutar la obligación. Si las características descritas no se presentan en el caso concreto, «no puede mantenerse la exigibilidad de su contenido en esta instancia».

De esta manera, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática al señalar que el mandato debe tener un término para su ejercicio o acatamiento, so pena de que no sea posible determinar desde qué momento se hace exigible para el sujeto y a partir de cuando se encontraría en mora de cumplir con la obligación.

² Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 08 de junio de 2023. Radicado: 27001-23-33-000-2023-00012-01. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

No obstante, tratándose de eventos en los cuales se pretende el cumplimiento de una disposición relacionada con la potestad reglamentaria en la que no se estableció un término para su ejecución, se ha establecido una excepción a la regla. Así, se ha admitido que la misma es exigible pese a la ausencia de un plazo y, por tanto, se ha otorgado un término de hasta 6 meses para su implementación.

Según la jurisprudencia del Consejo de Estado, la ausencia de un plazo para desarrollar la facultad reglamentaria, entendida como aquella que se otorga para regular ciertas materias, no deriva en la inexigibilidad de lo dispuesto como mandato en la norma³.

3.2.1. El deber jurídico incumplido.

En la acción de cumplimiento el deber jurídico incumplido debe tener ciertas características que lo hagan ineludible, puntos que ha desarrollado en alguna forma la Ley 393 de 1997 y, en su momento, la jurisprudencia.

Por eso, el artículo 8º de dicha ley dice que la acción procederá “*contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos*”; por igual, el artículo 9º alude a la improcedibilidad de la acción cuando existan otros medios judiciales para lograr el cumplimiento de la regla, salvo que exista riesgo de que el actor sufra perjuicios graves e inminentes. Y, en general, el cumplimiento de normas que establezcan gastos tampoco es admisible por esta acción.

El deber incumplido por la autoridad demandada debe contener precisión, debe ser realizable tanto física como jurídicamente, y no puede afectar los poderes

³ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias del 26 de noviembre de 2015, expediente con radicado número 63001-23-33-000-2015-00227-01, M.P. Rocío Araújo Oñate, 19 de agosto de 2021, expediente No. 15001-23-33-000-2020-02351-01 M.P. Rocío Araújo Oñate (E), 23 de septiembre de 2021, expediente N.º 25000-23-41-000-2020-00270-02, y 15 de marzo de 2023, expediente N.º 18001-23-33-000-2022-00157-01. M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

discrecionales con que ordinariamente cuenta la administración del estado para discernir lo que mejor corresponde al interés público y social.

3.2.2. La actitud renuente de la autoridad pública.

Otro de los elementos de la acción de cumplimiento consiste en que la autoridad sobre cuya cabeza reposa la obligación de actuar, se niegue a ello a pesar del requerimiento hecho por el actor. Esto es, a la luz del inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, se configura la renuencia al cumplimiento en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido i) expresamente ratifica el incumplimiento o, ii) si transcurridos 10 días después de la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma.

3.2.3. Finalidad de la acción de cumplimiento.

Teniendo en cuenta las disposiciones que regulan la acción de cumplimiento, esto es, el artículo 87 de la Constitución Política y la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento es una acción subsidiaria que se puede utilizar para lograr el cumplimiento de un acto administrativo o de una norma con fuerza de ley, siempre que no exista otro medio judicial que sirva a ese propósito. Tampoco procede para el cumplimiento de normas que establezcan gastos, fenómeno que puede ocurrir cuando se pretende que las entidades públicas demandadas desembolsen dineros no previstos en ley, sentencia o acto administrativo. De igual forma, la acción de cumplimiento no está prevista para sustituir los procedimientos judiciales consagrados en los Códigos respectivos.

3.2.4. Procedencia de la acción de cumplimiento.

El artículo 8° y 9° de la Ley 393 de 1997 establecen las reglas de procedencia y de improcedencia, respectivamente, de la acción de cumplimiento cuando la ley ha señalado otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo

PROCESO No.: 250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA
REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

transitorio para evitar un perjuicio irremediable del demandante. Dichos artículos señalan:

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

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable ~~para el accionante~~, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

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

“ARTICULO 9o. IMPROCEDIBILIDAD. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que, de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

PARÁGRAFO. La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”.

De igual forma, el Honorable Consejo de Estado⁴ ha sido enfático en afirmar que la acción de cumplimiento no procede cuando se pretende que se les reconozcan derechos a los demandantes, ya que la finalidad de la acción de cumplimiento es que

⁴ Radicación número: ACU-108 dieciocho (18) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997)

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

se cumplan normas o actos administrativos en donde se establezca una obligación clara, expresa y exigible.; al respecto la Alta Corporación de lo Contencioso ha dicho:

“La acción de cumplimiento no es el mecanismo idóneo para obtener derechos, cuya titularidad se discute. La acción, no sobra insistir, que debe estar dirigida a lograr la efectividad y el respeto de los derechos existentes, ya definidos, o mejor, a que se cumplan las normas que los reconocen. Está prevista la acción de cumplimiento, para ordenar que se haga efectiva una ley o un acto administrativo en los cuales esté contenida una obligación clara y precisa, cuyo desacato implique la violación de un derecho que, por estar ya reconocido, no admite debate.

(...)

En el mismo orden, la ley 393 de 1997 en su Art. 9o. preceptuó, que la acción de cumplimiento es improcedente cuando el accionante dispone o haya tenido a su alcance otros medios de defensa judicial para hacer efectivo el cumplimiento de la disposición consagradoria de sus derechos.”

3.2.5. De la renuencia

El artículo 8, inciso 2 de la Ley 393 de 1997 establece como requisito de procedibilidad de la acción; la constitución en renuencia de la entidad que debe cumplir la obligación contenida en la norma con fuerza de ley o acto administrativo, el cual debe ser acreditado al momento de presentarse la demanda, so pena de rechazo de la misma, en los términos del artículo 12 de la norma *ejusdem*.

Las normas establecen lo siguiente:

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

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante **previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo** y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

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

[...]

Artículo 12º.- Corrección de la solicitud. Dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la demanda el Juez de cumplimiento decidirá sobre su admisión o rechazo. Si la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de dos (2) días. Si no lo hiciere dentro de este término la demanda será rechazada. **En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8o, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano.**

Si la solicitud fuere verbal, el Juez procederá a corregirla en el acto con la información adicional que le proporcione el solicitante”

El mandato transcrito exige como requisito previo al ejercicio del medio de control de cumplimiento que se acredite el agotamiento del requisito de procedibilidad que consiste en la solicitud de cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, dirigida a la autoridad, con el fin que ésta proceda a acatar la obligación o se mantenga renuente en ello, ya sea expresa o tácitamente, evento en el cual el peticionario podrá acudir a la jurisdicción.

Sobre el requisito de constitución en renuencia, ha dicho el Consejo de Estado⁵ lo siguiente:

“En el artículo 8o, la Ley 393 de 1997 señaló que “Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]”. (Negrillas fuera del texto).

Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual “[...] el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”⁶.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicación número: 68001-23-33-000-2018-00589-01(ACU). Sentencia de 27 de septiembre de 2018. Consejero Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre veinte (20) de 2011, expediente No. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.

PROCESO No.: 250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA
REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Esta corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud “[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”.⁷

Es importante que la solicitud permita determinar que lo pretendido por el interesado es el cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es el agotamiento del requisito de procedibilidad consistente en la constitución de la renuencia de la entidad demandada.

Como fue establecido en el numeral 5o del artículo 10o de la Ley 393 de 1997, la constitución de la renuencia de la entidad accionada debe acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano la solicitud. (...)”

Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene el criterio reiterado y pacífico del Consejo de Estado según el cual “[...] el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”⁸.

Es importante que la solicitud permita determinar que lo pretendido por el interesado es el cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es la constitución en renuencia de la parte demandada.

Como quedó establecido en el numeral 5º del artículo 10º de la Ley 393 de 1997, la constitución de la renuencia de la autoridad accionada deberá acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano la solicitud.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición “tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”⁹.

⁷ Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre veintiuno (21) de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo diecisiete (17) de 2011, expediente 2011-00019.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre veinte (20) de 2011, expediente No. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

⁹ Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre veintiuno (21) de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo diecisiete (17) de 2011, expediente 2011-00019.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Ahora bien, en el caso bajo análisis, se tiene como prueba que la parte actora presentó escrito del 28 de noviembre de 2024, por medio del cual elevó solicitud de constitución en renuencia ante el **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)** solicitándole a la entidad el cumplimiento del parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011.

Por su parte, el **DAPRE** dio respuesta mediante el **OFI24-00236299 / GFPU 13150000** del 3 de diciembre de 2024, en la que trasladó la solicitud por competencia al **Ministerio del Interior**, considerando que a esta cartera ministerial le correspondía el cumplimiento de la norma cuyo acatamiento se exige.

La aludida respuesta se dio en los siguientes términos:

“Respetado señor Caro:

En nombre de la Presidencia de la República, reciba un cordial saludo. En atención a su comunicación radicada en esta entidad, en la que solicita “(...)cumplimiento de lo ordenado en el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 (...)”.

En virtud de lo anterior, de manera atenta, procedo a dar respuesta en los siguientes términos:

- I. De acuerdo con la estructura y administración de la Rama Ejecutiva del Poder Público, se han creado entidades que apoyan la gestión del Primer Mandatario; en ese orden los ministerios, Departamentos Administrativos, las entidades adscritas y vinculadas y las sociedades de Economía Mixta, son las encargadas de brindar soporte y canalizar los temas como los que usted menciona en su comunicación.*
- II. Asunto materia de consulta.*

*Por lo anterior, en razón a su solicitud, me permito informarle que, de conformidad a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, modificado por la Ley 1755 de 2015, **se ha dado traslado a su comunicación al Ministerio del Interior**, entidad legalmente facultada, para conocer del tema expuesto por usted en su misiva, y tomar las acciones a que haya lugar, de acuerdo a la consideración y fines pertinentes.*

Le sugerimos estar atento para recibir las respectivas respuestas. En caso de presentar alguna inquietud, le invitamos a dirigirse directamente a esa

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*entidad a través de sus canales de atención o al siguiente correo electrónico:
servicioalciudadano@mininterior.gov.co. “*

Finalmente, en atención a que en el presente trámite concurren en calidad de vinculados la **Cámara de Representantes, el Senado de la República y el Presidente de la República**, se tendrá por satisfecho el requisito de procedibilidad respecto de estos sujetos procesales, en razón de que su participación en el proceso se produjo de manera oficiosa durante el trámite, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley 393 de 1997.

Así las cosas, la Sala de Decisión determina que se encuentra acreditado el cumplimiento del requisito de procedibilidad de la acción, consistente en la constitución en renuencia de los demandados, conforme a lo establecido en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997.

4. ANÁLISIS PREVIO:

4.1. Respecto de las solicitudes de desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Todas las autoridades que intervinieron en el trámite procesal solicitaron su desvinculación alegando falta de legitimación en la causa por pasiva, al considerar que no les corresponde el cumplimiento de la norma cuyo acatamiento se demanda, esto es, del párrafo 2.º del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011.

4.1.1. Posición de la Sala:

La Sala observa que, el Congreso de la República, integrado por el Senado la Republica y la Cámara de Representantes fueron vinculadas al presente trámite, no obstante, al analizar el contenido de las pretensiones de la demanda y la naturaleza del deber cuyo cumplimiento se reclama, concluye que no se encuentra acreditada su legitimación en la causa por pasiva, por las siguientes razones:

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. El objeto de la presente acción de cumplimiento está orientado a obtener la ejecución de un deber legal atribuido expresamente al Gobierno Nacional, consistente en la presentación de un proyecto de ley para reglamentar la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, conforme al parágrafo 2.º del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011.

2. De acuerdo con lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional está conformado por el Presidente de la República y los Ministros o Directores de Departamentos Administrativos, quienes ostentan competencia en el ejercicio de la función de reglamentación y presentación de iniciativas legislativas, según su ámbito funcional.

3. El Congreso de la República, como órgano integrante de la Rama Legislativa del Poder Público, no tiene la competencia constitucional ni legal para ejecutar el deber legal reclamado en la presente acción, el cual recae sobre una autoridad de naturaleza administrativa, perteneciente a la Rama Ejecutiva.

En consecuencia, y conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa sobre la legitimación en la causa por pasiva en las acciones de cumplimiento, la Sala declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva del Congreso de la República y ordenará su exclusión del presente trámite.

Así mismo, accederá a la solicitud de desvinculación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), al constatar que, si bien se trata de una entidad perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público, no ostenta competencia directa ni obligación específica frente al contenido normativo cuyo cumplimiento se reclama, razón por la cual no se configura su legitimación en la causa por pasiva en el presente trámite.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

No obstante, se niega la solicitud de desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva formulada respecto del Presidente de la República y del Ministerio del Interior, por cuanto estas autoridades integran el Gobierno Nacional, que, para el caso concreto, son la autoridad sobre la cual recae el cumplimiento del deber legal reclamado en la demanda, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2.º del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, tal como se expondrá más adelante en el análisis del caso concreto.

4.2. Respetto de la cosa juzgada en materia de acción de cumplimiento.

Si bien las entidades accionadas no alegaron la configuración de la cosa juzgada respecto de la solicitud de cumplimiento del marco normativo cuestionado a través del presente medio de control jurisdiccional, resulta necesario que la Sala realice un análisis oficioso sobre la eventual configuración de dicha institución jurídica.

Lo anterior, en atención a la decisión adoptada dentro del expediente No. 15001-23-33-000-2018-00300-00, en el cual actuó como demandante Ricardo Andrés Rodríguez Novoa y como entidades demandadas el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y el Ministerio del Interior, M.P. Doctor Óscar Alfonso Granados Naranjo.

En dicho proceso, el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia del 11 de julio de 2018, se pronunció sobre la solicitud de cumplimiento del parágrafo 2.º del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, razón por la cual corresponde verificar si existe identidad de objeto, causa y partes que permita afirmar la existencia de cosa juzgada en el presente asunto.

4.2.1. Elementos para la configuración de la cosa juzgada.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Corte Constitucional en sentencia T-173 de 1999 desarrolló el análisis de la cosa juzgada en la acción de cumplimiento.

En dicha decisión, la Corte precisó que:

*“Si durante el trámite de la acción de cumplimiento, cuyo fin específico es lograr el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, el **juez considera, previos los razonamientos del caso y atendiendo a los hechos invocados en la demanda y a las pruebas que se presentaron o practicaron durante su desarrollo, que no hay lugar a conceder la solicitud de cumplimiento, así como que tampoco se dan las razones o motivos de procedibilidad de la acción**, el afectado por la decisión tiene la oportunidad de impugnarla para ante el superior justificando su inconformidad, **y será en definitiva el juez de segunda instancia, en este caso el Consejo de Estado, quien tome la determinación de confirmar o revocar la sentencia apelada, la cual adquiere la fuerza de cosa juzgada**. Allí termina el proceso en forma definitiva, pues la ley no admite la posibilidad de una nueva instancia para discutir lo resuelto por el juez de segunda instancia, ni menos aún el ejercicio de otro tipo de acción para discutir lo resuelto en el proceso de cumplimiento. Atenta contra el correcto, adecuado y eficaz funcionamiento y acceso a la administración de justicia, la utilización incorrecta de los distintos mecanismos de protección de los derechos creados por la Carta del 1991, toda vez que el constituyente fue preciso y claro al disponer que cada uno de ellos cumple una finalidad y un objetivo específico y concreto, por lo que no pueden utilizarse de manera indiscriminada para lograr un fin particular que atenta contra su esencia y naturaleza y que entraba el funcionamiento de la administración de justicia.*

*(...) **una vez agotadas ambas instancias es decir, debidamente ejecutoriada y en firme la sentencia del Consejo de Estado si hubo apelación, o la del Tribunal Administrativo si no la hubo, adquiere fuerza jurídica de cosa juzgada, sin que exista por lo tanto posibilidad alguna de invocar recurso o instancia adicional.***”

Por su parte el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, ha señalado que la cosa juzgada impide que hechos y conductas ya resueltas judicialmente puedan ser debatidos nuevamente en un proceso posterior. Esto se debe a que las decisiones judiciales adquieren un carácter vinculante, obligatorio e inmutable.

El **elemento formal** de la cosa juzgada implica que un juez no puede volver a pronunciarse sobre un asunto ya decidido en una providencia ejecutoriada dentro del

mismo proceso, ni que otro juez pueda resolver sobre la misma materia en un proceso diferente si existe identidad de pretensiones y fundamentos jurídicos.

Por su parte, el **elemento material** de la cosa juzgada se refiere a la intangibilidad de la sentencia, bajo el entendido de que el juez resolvió la controversia respetando las formas propias del juicio.

Sobre los elementos de la cosa Juzgada, la Sala precisa lo siguiente:

Elemento	Definición	Características	efectos
Formal	Se refiere a la imposibilidad de que un juez vuelva a pronunciarse sobre un asunto ya decidido en una providencia ejecutoriada dentro del mismo proceso, o que otro juez lo resuelva en un proceso diferente con identidad de pretensiones y fundamentos jurídicos.	<ul style="list-style-type: none">- Se configura cuando existe una decisión definitiva.- Impide la reapertura del debate sobre los mismos hechos y pretensiones.- Aplica dentro del mismo proceso o en procesos distintos con identidad jurídica.	<ul style="list-style-type: none">- Garantiza seguridad jurídica.- Evita contradicciones entre fallos judiciales.- Impide la duplicidad de decisiones sobre el mismo asunto.
Material	Se relaciona con la intangibilidad de la sentencia, es decir, con el hecho de que el juez ya analizó y decidió la controversia respetando las formas del juicio.	<ul style="list-style-type: none">- La sentencia se considera definitiva e inmodificable.- Se presume que el juez examinó de fondo la relación jurídica en disputa.- No es posible reabrir el debate bajo los mismos argumentos.	<ul style="list-style-type: none">- Brinda estabilidad a las decisiones judiciales.- Protege el principio de cosa juzgada.- Impide la repetición de litigios sobre el mismo asunto.

4.2.2. Elementos para la configuración de la cosa juzgada en la acción de cumplimiento.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En relación con el fenómeno de la cosa juzgada en el marco del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material o de actos administrativos, el Consejo de Estado ha manifestado lo siguiente:

“A la cosa juzgada o “res judicata” se le ha asimilado al principio del “non bis in idem”¹⁰ y tiene por objeto que los hechos y conductas que ya han sido resueltas a través de cualquiera de los medios aceptados por la ley, no vuelvan a ser debatidos en otro juicio posterior. Tal cualidad de lo resuelto obliga a las partes, porque lo antes decidido tiene carácter vinculante y obligatorio y, por lo tanto, es inmutable al tener plena eficacia jurídica.

Desde un punto de vista genérico, la cosa juzgada está regulada por los artículos 332 del C. de P.C. y 175 del C.C.A., en los cuales se establecen los elementos formales y materiales para su configuración.

El elemento formal implica que no es posible volver sobre una decisión tomada en providencia ejecutoriada, dentro del mismo proceso, o en otro en el que se debata la misma causa petendi e idénticos fundamentos jurídicos, lo cual tiene como propósito garantizar la estabilidad y la seguridad del orden jurídico.

Por su parte, el material, hace alusión a la intangibilidad de la sentencia en firme, pues se tiene por cierto que la actividad jurisdiccional se ocupó plenamente de la relación objeto de la contienda y que ésta fue decidida con la plenitud de las formas propias del juicio.”.

En esa misma línea, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, M.P. Susana Buitrago Valencia, expediente 17001-23-33-000-2014-00219-01(ACU) indicó:

“ (...) ”

*De acuerdo con lo anterior, según lo prevé el artículo 303 del Código General del Proceso, los elementos constitutivos de la cosa juzgada, son: (i) **identidad de objeto;** (ii) **identidad de causa y,** (iii) **identidad jurídica de partes.***

*Ahora bien, la Sala considera que para estar en presencia del fenómeno de la **cosa juzgada en las acciones de cumplimiento,** en principio¹¹, **no es necesaria la identidad de partes, en específico de la demandante, pues al igual que acontece con las acciones populares¹², el carácter público***

¹⁰ Consejo de Estado. Sentencia del 27 de noviembre de 2008. MP. Luis Rafael Vergara Quintero. Exp. 2000-00803.

¹¹ La Sala aclara que en las acciones en que se persiga el cumplimiento de un acto de carácter particular y concreto, sí es necesaria la existencia de identidad de partes, tanto demandante como demandada.

¹² “Cuando se habla de identidad de partes no se hace referencia a la igualdad respecto de las personas que acuden al proceso como demandantes. Justamente, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que la misma corresponde a un

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de la acción de cumplimiento implica que puede instaurarse por cualquier persona¹³ y que así mismo la sentencia que decide la solicitud de cumplimiento respecto de actos administrativos de carácter general y abstracto o de normas con fuerza material de ley genera efectos erga omnes y, por tanto, cubre a toda la comunidad y no a un sujeto en particular¹⁴.

Por otra parte, porque la acción de cumplimiento que prevé el artículo 87 de la Constitución Política, se creó con la finalidad de obtener de las autoridades públicas la materialización de normas con fuerza de ley o actos administrativos, lo cual, sin lugar a dudas y tratándose de actos de carácter impersonal y abstracto, redundará en beneficio de la colectividad y no de una persona específicamente considerada.

Aunado a lo anterior, no escapa al juicio de la Sala que el referido mecanismo constitucional también tiene como propósito lograr el respeto por la ley como principio fundamental en un Estado de Derecho, en aras de lograr la satisfacción del interés general, lo cual, valga la pena aclarar, como se verá en el caso objeto de estudio, puede garantizarse mediante una única orden judicial de cumplimiento dirigida a la respectiva autoridad pública.”
(Negrillas y Subrayas de la Sala)

En lo que tiene que ver con la institución bajo análisis, ha de señalarse, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado que, en aplicación de dicha figura, se impide que los asuntos decididos sean nuevamente sometidos a debate judicial, lo cual es reflejo de la garantía constitucional de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (*nom bis ídem*), previsto en el artículo 29 de la Constitución.

Sobre los tres (3) elementos constitutivos de la cosa juzgada, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, Sala de lo Contencioso Administrativo, M.P. Dr. Luis Manuel Lasso Lozano, expediente número 250002341000-2022-01423-00, estableció lo siguiente:

“(…) De la sentencia transcrita, se concluye que tratándose de las acciones de cumplimiento no es necesaria la configuración del elemento de identidad de partes, específicamente de la demandada.

*Sobre la identidad de **objeto y de causa**, se ha pronunciado el H. Consejo de Estado en el sentido de señalar que la primera está relacionada con las*

límite subjetivo que no implica la coincidencia de carácter físico sino jurídico, por lo que lo realmente determinante es a quiénes perjudica o beneficia la decisión.

¹³ Artículo 1º de la Ley 393 de 1997.

¹⁴ Sobre el particular ver sentencia del 17 de julio de 2014, Exp. 2013-00469-01, C.P. Susana Buitrago Valencia.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

pretensiones de la demanda y la segunda con los fundamentos jurídicos¹⁵

*En este contexto, la Sala pasará a analizar los elementos de configuración de la cosa juzgada, específicamente los de **identidad de pretensiones, identidad de fundamentos jurídicos e identidad de parte demandada**, atendiendo al criterio jurisprudencial del H. Consejo de Estado sobre la configuración de tales elementos y a lo regulado por el artículo 303 del CGP.”*

4.2.3. Posición de la Sala

Analizados los requisitos formal y material en el presente asunto, y descendiendo al caso concreto, la Sala concluye que no se configura el fenómeno de la cosa juzgada respecto del proceso No. 15001-23-33-000-2018-00300-00, en el que actuó como demandante **Ricardo Andrés Rodríguez Novoa**, y como demandados el **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)** y el **Ministerio del Interior**, por las siguientes razones:

1. La actuación procesal de vinculación del Presidente de la República como demandado, efectuada por esta Corporación, modificó el presupuesto formal de identidad de partes, lo cual impide predicar la existencia de cosa juzgada material.
2. Dicha modificación de los extremos procesales se originó en la vinculación oficiosa ordenada por el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa, con fundamento en el artículo 5.º de la Ley 393 de 1997.
3. Esta actuación tuvo lugar dentro del presente trámite, luego de que el Consejo de Estado, mediante providencia del 3 de junio de 2025, declarara la nulidad procesal de lo actuado en el proceso de referencia, a partir del fallo de primera instancia, inclusive, proferido el 20 de marzo de 2025.
4. La nulidad fue decretada al encontrarse configurada la causal prevista en el

¹⁵ Sentencias de 4 de septiembre de 2003 y 28 de febrero de 2008, Sección Cuarta, H. Consejo de Estado, Radicados Nos. 11001-03-27-000-2002-00002-01(13051) y 25000-23-27-000-2000-00751-01(15617), Consejeras Ponentes, Dra. Ligia López Díaz y Dra. María Ines Ortiz Barbosa.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

numeral 8.º del artículo 133 del Código General del Proceso, relativa a la falta de vinculación del Presidente de la República.

5. Como consecuencia de ello, el Consejo de Estado ordenó su vinculación al proceso, conforme a lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley 393 de 1997, a fin de garantizar su participación en el trámite.

Verificada la cuestión previa planteada en el presente acápite, sin que se observe la configuración de la cosa juzgada en la materia objeto de análisis, procede la Sala a pronunciarse sobre el fondo del asunto.

5. CASO CONCRETO

5.1. Naturaleza del acto acusado como incumplido

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado los elementos sustanciales que debe contener la acción de cumplimiento para que prospere su pretensión, estos son:

- a. Que la obligación que se pida hacer cumplir esté consignada en una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, lo cual excluye de su fundamento las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices;
- b. Que la norma esté vigente;
- c. Que la norma contenga un deber jurídico claro, expreso y exigible a cargo del accionado y;

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

- d. Que el demandante no tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el cumplimiento de la norma o acto administrativo.¹⁶

Bajo el anterior marco jurisprudencial, procede la Sala a analizar cada uno de los elementos en el caso concreto.

- a) **Que la obligación que se pida hacer cumplir esté consignada en una norma con fuerza material de ley o acto administrativo:**

Pretende la demandante que se ordene el cumplimiento una norma con fuerza material de ley, esto es, del párrafo 2.º del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, que dispone:

“ARTÍCULO 37. DESARROLLO Y ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN TERRITORIAL. El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del artículo 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional presentará al Congreso en un período no superior a los seis (6) meses de la vigencia de la presente ley los proyectos de ley sobre un Código de Régimen Departamental, un Código de Régimen Distrital, un Código de Régimen de Área Metropolitana y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

PARÁGRAFO 2o. En virtud de lo establecido en el artículo 329 de la Constitución Política el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, el proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, en estricto cumplimiento de los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y de las comunidades afectadas o beneficiadas en dicho proceso.

En desarrollo de esta norma y cuando corresponda, el Gobierno Nacional hará la' delimitación correspondiente, previo concepto de la comisión de

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 6 de noviembre de 1997, expediente ACU-032, entre otras.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

ordenamiento territorial, como instancia consultiva del proceso.” (Negritillas y Subrayas de la Sala)

b) Que la norma esté vigente:

La norma invocada como incumplida se encuentra vigente, tal como puede verificarse en el siguiente enlace web:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html#37

c) Que la norma contenga un deber jurídico claro, expreso y exigible a cargo del accionado y;

La norma citada impone al **Gobierno Nacional** un mandato imperativo y claro, que no está sujeto a discrecionalidad ni interpretación abierta, y cuyo cumplimiento es exigible a través de los mecanismos legales como la acción de cumplimiento.

En efecto, el artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 establece expresamente que el Gobierno Nacional debe presentar al Congreso iniciativas de reforma legislativa sobre diversos regímenes territoriales, obligación que se refuerza en su parágrafo 2.º, el cual determina que, dentro de los diez (10) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, el Gobierno Nacional presentará un proyecto de ley especial para reglamentar la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, conforme a los principios de participación democrática, autonomía territorial y con sujeción a los mecanismos de consulta previa con las comunidades indígenas.

Además, la misma disposición establece que el Gobierno Nacional debe realizar la delimitación correspondiente, cuando sea necesario, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, que actúa como instancia consultiva del proceso.

En consecuencia, se trata de un deber específico, concreto, expreso y exigible que

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

recae directamente en cabeza del Gobierno Nacional, lo cual permite activar mecanismos judiciales en caso de incumplimiento, como es la presente acción de cumplimiento.

d) Que el demandante no tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el cumplimiento de la norma o acto administrativo.

Tal como se expuso en el acápite relativo al análisis de la configuración de la cosa juzgada en materia de acción de cumplimiento, en el presente caso no existe ni ha existido otro medio judicial eficaz para obtener el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2.º del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011.

En consecuencia, la acción de cumplimiento se erige como el mecanismo idóneo para reclamar la ejecución del deber legal impuesto al Gobierno Nacional, al no haberse garantizado su observancia por otras vías jurisdiccionales.

5.2. Análisis de la Sala en relación con los fundamentos que se exponen frente al incumplimiento que se alega:

Del estudio de los argumentos presentados por las partes e intervinientes, la Sala establece lo siguiente:

1. **El apoderado del Presidente de la República** sostiene que el Primer Mandatario carece de iniciativa legislativa y competencia directa para reglamentar la Ley 1454 de 2011, por lo que la obligación contenida en el párrafo 2.º del artículo 37 recae sobre el Ministerio del Interior, entidad competente dentro del Gobierno Nacional para tales fines.

2. **El apoderado del Ministerio del Interior**, por su parte, reconoce expresamente la omisión en la reglamentación del párrafo 2.º del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011,

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

al no haberse presentado en su oportunidad el proyecto de ley exigido. Sin embargo, informa que actualmente se adelantan gestiones para cumplir con esa obligación, precisando que el texto del proyecto se encuentra en etapa de revisión técnica y jurídica, y que requiere un proceso de consulta previa y una inversión aproximada de 5.000 millones de pesos, dadas las implicaciones estructurales del proyecto en el ordenamiento territorial. Por tanto, descarta que se trate de una omisión absoluta.

3. **La parte actora**, a su vez, reconoce que el Gobierno Nacional ha expedido una serie de Decretos reglamentarios para atender parcialmente el tema de los territorios indígenas.

Entre ellos menciona:

- **Decreto-ley 1953 de 2014**, que establece un régimen especial de funcionamiento para dichos territorios mientras se expide la ley correspondiente.
- **Decreto Autónomo Constitucional 632 de 2018**, aplicable a territorios indígenas en zonas no municipalizadas de Amazonas, Guainía y Vaupés.
- **Decreto Autónomo Constitucional 252 de 2020**, que adiciona normas al Decreto 1088 de 1993 en materia de resguardos indígenas.
- **Decretos Ley 968, 1094 y 1275 de 2024**, que abordan temas como salud indígena, reconocimiento de autoridades y coordinación ambiental en territorios indígenas.

5.3. Posición de la Sala:

Respecto a la potestad reglamentaria, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha identificado las siguientes características:

“ (...) La regla general en materia reglamentaria la tiene el Presidente de la República por dos vías: por una parte, a través de la reglamentación directa de la ley cuando sea indispensable para hacer posible su

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

cumplimiento (Constitución, artículo 189. 11), pues en su condición de Suprema Autoridad Administrativa le corresponde **“ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes”**; y por otra parte, en los casos en que la Constitución le permite **desarrollar directamente sus preceptos normativos, caso en el cual la potestad normativa o reglamentaria es directamente de la Constitución**, asunto que en algunas oportunidades la jurisprudencia de esta Corporación denominó como deslegalización de materias en favor de la administración, y que, mirado desde otro punto de vista, no es más que el reconocimiento constitucional de la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente, no ya a nivel de la ley, sino del acto administrativo de carácter general, pues orgánica y funcionalmente el acto sería administrativo y no legislativo, excepto que el constituyente le hubiera establecido efectos legislativos, como en el caso del artículo 341 inciso 3.º Constitucional. Por otra parte se encuentran las reglas de excepción en materia reglamentaria, estando frente a estas cuando por mandato constitucional algunos otros organismos del Estado pueden dictar normas con carácter general en asuntos de su competencia.”.

En primer lugar, la acción de cumplimiento resulta procedente para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando el legislador impone al Ejecutivo el deber de reglamentar una materia, sin que la ausencia de un plazo específico impida su exigibilidad, en tanto el cumplimiento de la ley requiere del desarrollo normativo.

En desarrollo de lo anterior, el Congreso de la República, en ejercicio de su competencia legislativa, puede imponer mandatos al Ejecutivo que garanticen la eficacia normativa, incluyendo el deber de reglamentar ciertas disposiciones, como expresión del principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público previsto en la Constitución Política.

Esta facultad se encuentra consagrada en el artículo 329 de la Constitución Política, el cual establece que la conformación de las entidades territoriales indígenas debe realizarse con sujeción a lo previsto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y que su delimitación corresponde al Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, además de precisar que los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable y que será la ley la que defina las relaciones y la coordinación

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

entre estas entidades y aquellas de las cuales formen parte, en armonía con los principios de autonomía y participación.

Del mismo modo, el artículo 189 numeral 10 de la Constitución Política consagra la competencia del Presidente de la República para promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento, por lo cual el mandato impartido por el legislador resulta plenamente exigible mediante el ejercicio de la acción de cumplimiento, incluso cuando no se haya establecido un término específico para su materialización.

Ahora bien, el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011 contiene un mandato normativo de carácter imperativo e inobjetable a cargo del Gobierno Nacional, consistente en la obligación de presentar al Congreso de la República, dentro de los diez (10) meses siguientes a la entrada en vigencia de dicha ley, un proyecto de ley especial que reglamente lo relativo a la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, mandato que recae, conforme al artículo 115 de la Constitución, en el Gobierno Nacional, integrado en este caso por el Presidente de la República y el Ministerio del Interior.

Debe resaltarse que el citado párrafo 2.º se encuentra vigente desde el 29 de abril de 2012, fecha en la cual fue publicada la Ley 1454 de 2011, y que desde ese momento el Gobierno Nacional disponía de un plazo perentorio de diez (10) meses para cumplir con la obligación legislativa, plazo que venció en febrero de 2013 sin que hasta la fecha se haya dado cumplimiento cabal a dicha disposición.

En efecto, han transcurrido aproximadamente catorce años desde la promulgación de la Ley 1454 de 2011, y no se ha presentado el proyecto de ley especial ordenado por el legislador, lo que permite concluir que se configura una omisión por parte del Gobierno Nacional, sin que los avances parciales ni los actos administrativos expedidos posteriormente desvirtúen el carácter obligatorio, expreso y exigible del mandato contenido en el párrafo segundo del artículo 37 de la referida ley.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por lo anterior, se accede a las pretensiones del medio de control formulado en la demanda, al verificarse que existe un incumplimiento por parte del Gobierno Nacional respecto de un deber legal concreto, expreso y vigente, cuya materialización resulta exigible en los términos del artículo 87 de la Constitución Política y la Ley 393 de 1997.

En consecuencia, se ordenará al Gobierno Nacional, conformado por el Presidente de la República y el Ministerio del Interior, que, en cumplimiento del mandato contenido en el párrafo segundo del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, presente ante el Congreso de la República el proyecto de ley especial que reglamente la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, dentro de un plazo que no podrá exceder de doce (12) meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

DECISIÓN

Con fundamento en lo anterior el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. - DECLÁRASE que, en el asunto examen, **no se configuran los elementos constitutivos del fenómeno de cosa juzgada** respecto de la solicitud de cumplimiento del párrafo segundo del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, en relación con los efectos de la sentencia proferida el 11 de julio de 2018 por el Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro del proceso No. 15001-23-33-000-2018-00300-00 (ACU), por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO. - DECLÁRASE el incumplimiento del párrafo segundo del artículo 37 de la Ley 1454 de 2011, por parte del **Gobierno Nacional**, conformado por el **Presidente de la República** y el **Ministerio del Interior**.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En consecuencia, **ORDÉNESE** al **Gobierno Nacional**, conformado por el **Presidente de la República** y el **Ministerio del Interior**, que dentro de los doce (12) meses siguientes a la notificación de la presente providencia presente ante el **Congreso de la República** el proyecto de ley especial destinado a reglamentar la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas, acogiendo los principios de participación democrática, autonomía y territorio, y dando estricto cumplimiento a los mecanismos especiales de consulta previa, con la participación efectiva de los representantes de las comunidades indígenas y de aquellas comunidades afectadas o beneficiadas por dicho proceso.

TERCERO. - DECLÁRASE LA FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA del **Congreso de la República** y del **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)**, por las razones expuestas en la presente providencia.

En consecuencia, **EXCLÚYANSE** del presente trámite, al no ser las autoridades responsables del cumplimiento del deber legal cuya eficacia se reclama en esta acción.

CUARTO. - Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** al demandante lo dispuesto en esta providencia, por el medio más expedito.

QUINTO. - RECONÓZCASE personería al abogado **ANDRÉS TAPIAS TORRES**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.522.289 de Bogotá y tarjeta profesional de abogado No. 88.890, en calidad de secretario jurídico de la Presidencia de la República, para actuar como apoderado del **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)** y como apoderado del señor **Presidente de la República**.

PROCESO No.:	250002341000-2025-00068-00
ACCIÓN:	CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDE. COLOMBIA)
DEMANDADO:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA – DAPRE Y OTRO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

SEXTO. - RECONÓZCASE personería al abogado **JUAN ENRIQUE AARON RIVERO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.709.205 de Bosconia (Cesar) y tarjeta profesional de abogado No 164.959, para actuar como apoderado de la **Cámara de Representantes**, según los términos del poder conferido y allegado con la contestación de la demanda.

SÉPTIMO. - RECONÓZCASE personería al abogado **SAMUEL ÁLVAREZ BALLESTEROS**, identificado con la cédula de ciudadanía No. o. 79.620.303 de Bogotá y tarjeta profesional de abogado No 186.605, para actuar como apoderado **Ministerio del Interior**, según los términos del poder conferido y allegado con la contestación de la demanda.

OCTAVO. - Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría, **ARCHÍVESE** y **DÉJESE INACTIVO** en el sistema SAMAI el expediente, previas las constancias pertinentes.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha según acta No.

Firmado electrónicamente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado

Firmado electrónicamente
CLAUDIA ELÍZABETH LOZZI MORENO
Magistrada
SALVÁ VOTO

Firmado electrónicamente
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado

La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI por la magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, el magistrado Luis Manuel Lasso Lozano y el magistrado Felipe Alirio Solarte Maya. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

C.A.O.C.