



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

**Consejero ponente:** *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

**RADICACIÓN NÚMERO:** 11001-33-42-051-2017-00009-01

**ACTOR:** C&M CONSULTORES S.A<sup>1</sup>.

**DEMANDADOS:** NACIÓN-MINISTERIO DE HACIENDA Y OTRO

**ASUNTO:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a resolver las impugnaciones interpuestas por los apoderados del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público contra la sentencia de febrero veintisiete (27) del presente año dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó el cumplimiento de los numerales 1º y 7º del artículo trece (13) y el artículo veintinueve (29) de la Ley 1618 de 2013.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La solicitud

Por intermedio de apoderada judicial y en ejercicio de la acción prevista en la Ley 393 de 1997, la sociedad C&M Consultores presentó demanda para que sea ordenado el cumplimiento de los numerales 1º y 7º del artículo trece (13) y el artículo veintinueve (29) de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, por la cual fueron adoptadas las

---

<sup>1</sup> A pesar de que en la carátula del expediente figura como demandante C&M Constructores SA, el nombre correcto de la sociedad actora es **C&M Consultores SA** según consta en el certificado de existencia y representación legal expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá y acompañado como anexo de la demanda (ff. 13 a 16).



disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

## **2. Hechos**

En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

La sociedad actora manifestó que el trece (13) de noviembre de 2016 radicó dos (2) derechos de petición ante el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en los cuales pidió información sobre el estado del proyecto que modifica el Decreto 1082 de 2015 y reglamenta los numerales 1º, 7º y 8º del artículo trece (13) de la Ley 1618 de 2013 sobre incentivos en procesos de contratación en favor de las personas con discapacidad.

Agregó que también reclamó respuesta sobre las razones por las cuales no fue puesto en marcha el trámite para la expedición, el proceso que hace falta, la fecha estimada para la publicación del texto y solicitó el cumplimiento del plazo establecido en el artículo veintinueve (29) de la Ley para tales efectos.

Indicó que el dieciocho (18) de noviembre de 2016 recibió respuesta por parte del DNP, donde le comunicó que el gobierno nacional está estudiando el proyecto de decreto con base en el trámite de la técnica normativa y advirtió que la potestad reglamentaria prevista en la norma es permanente y conserva su vigencia.

Afirmó que el veintiocho (28) de noviembre del mismo año, la cartera de Hacienda le informó que estaba garantizando el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo veintinueve (29) de la Ley 1618 de 2016 y que agotado el proceso de deliberación entre las autoridades encargadas del trámite del proyecto, será surtido el proceso de firma por parte del ministro y del director de Planeación Nacional y enviado a la Presidencia de la República para la expedición y publicación del decreto.

## **3. Razones del posible incumplimiento**

La sociedad C&M Consultores estimó que el artículo trece (13) en sus numerales 1º y 7º y el artículo veintinueve (29) de la Ley 1618 de 2103



fueron incumplidos porque el plazo fijado en la última de tales normas, para la reglamentación, venció sin que el gobierno haya expedido el decreto.

#### **4. Trámite de la solicitud en primera instancia**

Inicialmente, la demanda correspondió por reparto al Juzgado 51 Administrativo del Circuito de Bogotá, que mediante providencia de enero dieciocho (18) del presente año remitió el proceso por competencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca (f. 26).

Avocado el conocimiento, por auto de enero veinticinco (25) del año en curso, la magistrada sustanciadora de la Subsección A de dicha corporación admitió la demanda y ordenó las notificaciones al ministro de Hacienda y al director de Planeación (ff. 30 y 31).

#### **5. Contestación de la demanda**

##### **5.1. Departamento Nacional de Planeación**

A través de apoderado judicial, reveló que la parte actora tramitó otra demanda por los mismos hechos y contra las mismas autoridades, que fue negada por el Juzgado 62 Administrativo de Bogotá y luego declarada improcedente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en segunda instancia, por lo cual estimó que la acción es improcedente en virtud de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 393 de 1997.

Advirtió que el organismo participó activamente en los trámites requeridos para la expedición de la reglamentación y agregó que por esta razón no existe incumplimiento del deber que le corresponde en esta materia.

Incluyó una relación de las diferentes actuaciones llevadas a cabo desde el año 2014 en desarrollo de este objetivo, como la fijación de los porcentajes propuestos, la intervención de distintas organizaciones y gremios mediante el mecanismo de observaciones, la evaluación de los porcentajes, la revisión del proyecto de articulado y las publicaciones en las páginas web de Planeación Nacional, Ministerio de Hacienda y Colombia Compra Eficiente.



Aseguró que la oficina asesora jurídica le informó que el proyecto de decreto se encuentra en el Ministerio de Hacienda, desde el treinta y uno (31) de mayo de 2016, cuando fue entregado por Planeación Nacional, para el trámite de la firma.

Subrayó que “[...] *actualmente nos encontramos realizando las revisiones pertinentes sobre el mencionado articulado con miras a ajustar lo concerniente a la fórmula establecida en el proyecto de decreto para la asignación de puntaje adicional en los procesos de licitación y concurso de méritos con el propósito de que la misma no resulte inequitativa, por lo cual se está estructurando una nueva forma de otorgar el puntaje adicional, la cual será sujeta a revisión*”.

Destacó que la Corte Constitucional tiene reconocidos el carácter intemporal de la potestad reglamentaria y la improcedencia de fijarle términos preclusivos, lo que hace que la administración nacional no quede atada a límites precisos en su ejercicio, como lo entiende la sociedad actora.

Estimó que a la solicitud presentada por la parte demandante no puede dársele el alcance de constitución en renuencia del Departamento Nacional de Planeación, dado que no involucró una petición en este sentido y además el mandato no es imperativo.

## 5.2. Ministerio de Hacienda

Por conducto de apoderado judicial, solicitó rechazar de plano la demanda, o negar automáticamente las pretensiones, por ejercicio temerario de la acción de cumplimiento, pues señaló que la sociedad actora ya tramitó una demanda de esta naturaleza con identidad de partes, hechos y pretensiones ante los juzgados administrativos de Bogotá y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en segunda instancia, donde mediante sentencia de octubre siete (7) de 2016 fue declarada improcedente.

Consideró que en este caso no fue constituida la renuencia respecto de la cartera de Hacienda, ya que la sociedad C&M Consultores radicó un derecho de petición de información sobre el cumplimiento de las normas, sin que el mismo pueda tenerse como una solicitud



expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de procedibilidad y por lo mismo no existe fundamento para haber admitido la demanda.

Aceptó que la única norma que establece un plazo para ejercer la potestad reglamentaria es el artículo veintinueve (29) de la Ley 1618 de 2013, pero advirtió que el proceso participativo con el Consejo Nacional de Discapacidad, las organizaciones y líderes del sector está siendo adelantado desde el año 2014 sin que a la fecha de contestación de la demanda haya sido agotado.

## **6. Sentencia de primera instancia**

En el fallo impugnado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, descartó la temeridad y subrayó que no existe cosa juzgada porque la primera acción de cumplimiento tramitada por la sociedad actora fue declarada improcedente por la Sección Cuarta de dicha corporación, en segunda instancia, por no haberse agotado debidamente el requisito de constitución de la renuencia.

Agregó que las circunstancias descritas en la demanda de este proceso sobre la radicación de dos (2) peticiones ante el Ministerio de Hacienda y Planeación Nacional, donde solicitó el cumplimiento de las normas, constituyen hechos nuevos que permiten inferir que no es idéntico el requisito de la causa en ambas acciones.

Precisó que los numerales 1º y 7º del artículo trece (13) y el artículo veintinueve (29) de la Ley 1618 de 2013 contienen un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de las dos (2) entidades demandadas.

Admitió que en la sentencia C-765 de 2012, que revisó el proyecto de ley estatutaria, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo veintinueve (29) en el entendido que el plazo señalado tiene carácter indicativo.

Sin embargo, advirtió que “[...] *el hecho que el Gobierno Nacional en virtud de la exequibilidad condicional [...] se encuentre facultado para expedir en cualquier tiempo la reglamentación sobre las materias a las*



*que se refiere la aludida ley, no significa que ese plazo de los 2 años deba ser inobservado, sin que pueda ser exigido el cumplimiento de las normas que contienen el mismo en ejercicio del presente medio de control”.*

Acogió el criterio expuesto por esta corporación en providencia del año 2012, según el cual el plazo que imponga el legislador al gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria puede considerarse como un deber inobjetable, que puede ser exigido a través de la acción de cumplimiento.

Destacó que en la contestación presentada por Planeación Nacional obra manifestación que reveló que desde 2014 fueron llevadas a cabo las reuniones para la elaboración del decreto, por lo que estimó que desde diciembre de dicho año empezó a correr el término para la reglamentación a que se refiere la norma legal.

Concluyó que el plazo de dos (2) años fijado en el artículo veintinueve (29) de la norma ya expiró y, en consecuencia, ordenó a las entidades proceder al efectivo cumplimiento de los mandatos contenidos en los numerales 1º y 7º del artículo trece (13) de la Ley 1618 de 2013, para lo cual deberán expedir la reglamentación en el término de diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la decisión.

## **7. La impugnación**

### **7.1. Departamento Nacional de Planeación**

Insistió en que la parte actora ya había entablado una acción por los mismos hechos a que se refiere este proceso y acudió a la nueva demanda sin justificación, lo cual queda demostrado por el hecho de no haber agotado debidamente la renuencia.

Advirtió que nunca fue demostrada la rebeldía de la administración para cumplir la norma, señaló que existe una competencia concurrente en cabeza de la Agencia Nacional de Contratación y describió nuevamente en detalle las actuaciones reseñadas en la contestación para la preparación del proyecto de decreto, lo cual permite concluir que el organismo no omitió el cumplimiento de las disposiciones invocadas por la sociedad demandante.



Resaltó que actualmente el texto está siendo sometido a revisión con el objetivo de ajustar la fórmula establecida para la asignación del puntaje adicional en los procesos de licitación y concurso de méritos para evitar que resulte inequitativa.

Reiteró en el carácter intemporal reconocido por la Corte a la potestad reglamentaria que tiene el gobierno nacional, lo que hace improcedente la fijación de términos preclusivos para su ejercicio y atar dicha facultad a plazos precisos.

## 7.2. Ministerio de Hacienda

También insistió en la actuación temeraria de la parte actora por haber tramitado otra acción con el mismo objeto que fue decidida por la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y enfatizó en que no hubo constitución de la renuencia porque la petición estuvo dirigida a obtener información sobre el cumplimiento de las normas legales.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

La Sección Quinta es competente para decidir la impugnación contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, según lo establecido en los artículos 150 y 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el acuerdo No. 015 de febrero veintidós (22) de 2011 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>2</sup>.

### 2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala resolver si confirma, revoca o modifica la decisión adoptada por el *a quo* en la sentencia dictada el veintisiete (27) de febrero de 2017, mediante la cual accedió a las pretensiones

---

<sup>2</sup> Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



de la demanda y ordenó el cumplimiento de las disposiciones legales invocadas por la parte actora.

### **3. Generalidades de la acción de cumplimiento**

La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

Con base en la regulación establecida en el artículo 87 de la Constitución y el desarrollo dispuesto en la Ley 393 de 1997, dicha posibilidad opera a partir de la orden que imparte el juez de lo contencioso administrativo a la autoridad renuente.

Este mecanismo procesal tiene carácter subsidiario, puesto que no procede cuando el interesado tenga a su alcance otro instrumento judicial para lograr la efectividad de la norma legal o del acto que estima incumplido.

Tampoco procede cuando el ejercicio del medio de control persiga el cumplimiento de normas legales y actos administrativos que establezcan gastos.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, la prosperidad de este medio de control está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos: **(i)** que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; **(ii)** que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y actual; **(iii)** que la norma esté vigente; **(iv)** que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; **(v)** que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda y **(vi)** que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento.

### **4. La constitución de la renuencia**



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 [...]”*. (Negritas 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”*<sup>3</sup>.

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”*.<sup>4</sup>

En esta materia, 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 debe acreditarse con la demanda de acción de cumplimiento, so pena de ser rechazada de plano la solicitud.

En los memoriales de impugnación, los apoderados del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda insistieron en que la constitución de la renuencia no fue debidamente agotada, ya que la sociedad actora lo que hizo fue presentar unos derechos de petición en los cuales requirió información sobre el estado en que se encontraba la reglamentación de las normas y las razones por las cuales no había sido expedida.

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.



Sobre el particular, consta en el expediente que el tres (3) de noviembre de 2016, la apoderada de la sociedad C&M Consultores radicó los citados derechos de petición ante Planeación Nacional y la cartera de Hacienda (ff. 17 a 20).

En dichos escritos, pidió información sobre el trámite del proyecto que modifica el Decreto 1082 de 2015 y reglamenta los numerales 1º, 7º y 8º del artículo trece (13) de la Ley 1618 de 2013 y acerca de los motivos por los que la reglamentación no ha sido expedida, el procedimiento pendiente y la fecha estimada de publicación del decreto (ff. 17 a 20).

Seguidamente, señaló en cada uno de los citados memoriales que *“La anterior petición **tiene como fin solicitar el cumplimiento de los numerales 1 y 7 del artículo 13 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 [...]”***, cuyos textos transcribió (ff. 17 a 20).

En la parte final también pidió expresamente que *“[...] **se dé cumplimiento a los (sic) indicado en el artículo 29 de esta misma ley [...]”***. (ff. 17 a 20).

En respuesta, la jefe de la oficina asesora jurídica de Planeación Nacional le informó el estado del proyecto, subrayó el carácter permanente de la potestad reglamentaria y estimó que está cumpliendo a cabalidad con el trámite de técnica normativa, mientras el subdirector de salud y riesgos profesionales del Ministerio de Hacienda hizo lo propio y añadió que desde las primeras versiones del proyecto viene garantizando el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo veintinueve de la Ley 1618 de 2013 (ff. 21 a 23).

A diferencia de lo expuesto por los apoderados de las entidades demandadas, estima la Sala que el requisito de procedibilidad de la acción fue debidamente agotado por la sociedad actora, pues su apoderada expresamente solicitó el cumplimiento de las disposiciones legales antes de la presentación de la demanda ante el Tribunal Administrativo y las respuestas brindadas por los organismos demandados no acreditaron que la reglamentación ordenada en tales normas haya sido expedida.



## 5. Cuestión previa: trámite de acción anterior por la parte actora

Como parte de las impugnaciones, los apoderados del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda reiteraron que la demanda debe ser rechazada por temeridad, dado que la sociedad actora ya tramitó otra acción de cumplimiento por los mismos hechos y contra las mismas entidades demandadas.

Observa la Sala que en sentencia de septiembre nueve (9) de 2016, el Juzgado 62 Administrativo de Bogotá, Sección Tercera, negó las pretensiones de la acción de cumplimiento promovida por la sociedad C&M Consultores contra el DNP y la cartera de Hacienda respecto de los numerales 1º y 7º del artículo trece (13) y el artículo veintinueve (29) de la Ley 1618 de 2013, por considerar que en tales normas el legislador no condicionó la expedición de la reglamentación en un plazo máximo y que el artículo veintinueve (29) solo contempló el deber de elaborar el decreto (ff. 43 a 50).

Al resolver la impugnación, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, en sentencia de octubre siete (7) de 2016, revocó la decisión y en su lugar *declaró improcedente* la acción al concluir que la parte actora no cumplió el requisito de constitución de la renuencia, dado en los respectivos memoriales no solicitó el cumplimiento de las normas legales (ff. 64 a 70).

Es incuestionable, entonces, que la sociedad actora ya había ejercido una acción de cumplimiento por los mismos hechos, normas y partes ante la jurisdicción contencioso administrativa,

No obstante, la Sala advierte que en este caso no puede considerarse que exista temeridad porque dicha acción no fue resuelta de fondo sino que fue declarada improcedente por la falta de agotamiento del requisito de constitución de la renuencia.

En este caso, lo procedente era el rechazo de la demanda según lo dispuesto en el artículo doce (12) de la Ley 393 de 1993, precisamente por no estar debidamente acreditado el requisito de procedibilidad, lo cual implica que la controversia no haya sido objeto de análisis por parte del juez.



Al margen de otros aspectos relacionados con el trámite la acción que no corresponde resolver en este proceso, estima la Sala que la improcedencia declarada por el Tribunal Administrativo no constituye obstáculo para que el interesado pueda acudir nuevamente a la jurisdicción para el ejercicio de la acción previo agotamiento de la constitución de la renuencia, dado que realmente, insiste la Sala, no hubo pronunciamiento de fondo sobre el incumplimiento de las disposiciones invocadas.

## 6. El caso concreto

En el fallo impugnado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, accedió a las pretensiones de la demanda y en consecuencia ordenó el cumplimiento de los artículos trece (13) numerales 1º y 7º y veintinueve (29) de la Ley 1618 de 2013, que contiene las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Dichas normas establecen lo siguiente:

*“ARTÍCULO 13. DERECHO AL TRABAJO. Todas las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, en términos de igualdad de oportunidades, equidad e inclusión, en concordancia con el artículo 27 de la Ley 1346 de 2009, el Ministerio de Trabajo o quien haga sus veces y demás entidades competentes establecerán entre otras, las siguientes medidas:*

*1. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación o de quienes hagan sus veces, expedirá el decreto reglamentario que establezca una puntuación adicional en los procesos de licitación pública, concurso de méritos y contratación directa, para las empresas que en su planta de personal tengan personas con discapacidad contratadas con todas las exigencias y garantías legalmente establecidas, y para las empresas de personas con discapacidad, familiares y tutores”.*

[...]



*7. El Gobierno Nacional deberá implementar mediante Decreto reglamentario un sistema de preferencias a favor de los empleadores particulares que vinculen laboralmente personas con discapacidad debidamente certificadas, en un porcentaje mínimo del 10% de su planta de trabajadores. Tal sistema de preferencias será aplicable a los procesos de adjudicación y celebración de contratos, y al otorgamiento de créditos o subvenciones de organismos estatales”.*

*“ARTÍCULO 29. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY. Los decretos reglamentarios de la presente ley deberán ser elaborados en un plazo máximo de dos años a partir de un proceso participativo, el cual será acordado con el Consejo Nacional de Discapacidad, con organizaciones y líderes del sector de discapacidad”.*

El *a quo* señaló que el proceso de participación previsto en el último de los citados artículos fue iniciado en diciembre de 2014, según la manifestación hecha por Planeación Nacional al contestar la demanda, por lo cual el plazo de dos (2) años fijado para la elaboración de los decretos reglamentarios ya expiró.

En la impugnación, el Departamento Nacional de Planeación insistió en el trámite adelantado para la redacción del proyecto de decreto y enfatizó en el carácter intemporal reconocido por la Corte al ejercicio de la facultad reglamentaria.

Observa la Sala que los numerales 1º y 7º del artículo trece (13) de la Ley Estatutaria 1618 de 2013 disponen claramente el deber que tiene el gobierno nacional de expedir los decretos reglamentarios para la implementación de algunas acciones afirmativas en favor de la población discapacitada.

En esta materia, el artículo veintinueve (29) de la norma estableció el plazo de dos (2) años para la elaboración de dichos actos a partir de un proceso participativo que será acordado con el Consejo Nacional de Discapacidad, las organizaciones y líderes de este sector de la población.



Desde el año 2015, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual la acción de cumplimiento constituye un mecanismo procedente para exigir al gobierno el ejercicio de la facultad reglamentaria en aquellos casos en que el Congreso de la República le haya impuesto este deber y cuando estén reunidas algunas condiciones específicas para tales efectos<sup>5</sup>.

Lo anterior resulta posible en los eventos en que el legislador impone la obligación de reglamentar una materia, al margen incluso de la fijación de un plazo determinado puesto que la ausencia de un término no puede ser entendido como factor que obstaculice la procedencia de la acción.

En lo que corresponde a las normas invocadas en la demanda, la Sala asume una perspectiva diferente de aquella expuesta por el *a quo*, respecto de la orden de cumplimiento dada a las entidades demandadas, por las siguientes razones:

Como quedó expuesto, el artículo veintinueve (29) de la Ley 1618 de 2013 dispuso que los decretos reglamentarios deberán ser elaborados en un plazo máximo de dos (2) años a partir de un proceso participativo acordado con el Consejo Nacional de Discapacidad, las organizaciones y líderes del sector.

Entonces es claro que la expedición de los decretos que adoptarán las acciones afirmativas en favor de la población discapacitada está condicionada expresamente a la realización del procedimiento de participación de los sectores que tiene interés en la regulación de la materia.

En criterio de la Sala, el término a que hace referencia la norma debe contarse desde el momento en que termina el proceso de participación, pues los aportes de sus intervinientes constituyen parte del soporte que deberá tener en cuenta la administración para la adopción de la reglamentación.

---

<sup>5</sup> Al respecto puede verse Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de noviembre veintiséis (26) de 2015, expediente 63001-23-33-000-2015-00227-01, C.P. Rocío Araújo Oñate. La tesis fue reiterada en diversos fallos posteriores, como por ejemplo sentencia de febrero dos (2) de 2017, expediente 08001-23-33-000-2016-00875-01, C.P. Rocío Araújo Oñate.



En la contestación de la demanda, el Departamento Nacional de Planeación describió en detalle las diferentes actuaciones adelantadas con el Ministerio de Hacienda y Colombia Compra Eficiente para el cumplimiento de los deberes impuestos por el legislador en las normas cuya eficacia persigue la sociedad actora.

Reveló que en diciembre de 2014 fue llevada a cabo una reunión con los representantes de dichas entidades en la cual fue propuesta una puntuación escalonada para la reglamentación de los beneficios, según el porcentaje de trabajadores con discapacidad que tengan las empresas.

A partir de entonces fue desplegado el proceso de participación que contó con la intervención, entre otros, del Consejo Nacional de Discapacidad, el Ministerio de Trabajo, el Partido Liberal, el Grupo Posso, la Cámara Colombiana de Infraestructura y la Asociación Colombiana de Ingenieros.

Dicho trámite incluyó actuaciones como la revisión de las distintas propuestas de porcentajes elaboradas por Planeación Nacional, las observaciones hechas por quienes acudieron a participar, la redacción de las diferentes versiones del articulado y la evaluación de los alcances del proyecto.

Estima la Sala que el proceso de participación culminó en noviembre de 2015, cuando según la manifestación del Departamento Nacional de Planeación, hecha en la contestación de la demanda, fueron introducidos los últimos cambios al texto con base en las observaciones finales de los gremios y del propio director del organismo y fue firmado por dicho funcionario para ser remitido, para los mismos efectos, al Ministerio de Hacienda.

En estas condiciones, no puede concluirse que el plazo de dos (2) años establecido en el artículo veintinueve (29) de la Ley 1618 de 2013 haya expirado, ya que no ha transcurrido en su integridad desde la culminación del procedimiento que permitió la intervención de los sectores con interés.

Desde este punto de vista no aparece acreditado el incumplimiento de las disposiciones de la Ley 1618 de 2013, razón por la cual la Sala



revocará la providencia recurrida y en su lugar denegará las pretensiones de la demanda.

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

### **FALLA**

**PRIMERO:** Revócase la providencia impugnada, esto es la sentencia de febrero veintisiete (27) de 2017 dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A. En su lugar, deniéganse las pretensiones de la demanda según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Presidente

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Consejera

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Consejera



Expediente: 11001-33-42-051-2017-00009-01  
Demandante: C&M Consultores S.A.  
Demandado: Ministerio de Hacienda  
Acción de Cumplimiento

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero