CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia:	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación:	25000-23-41-000-2024-01373-01
Accionantes:	PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO
Accionado:	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
Temas:	Auto que declara la terminación anticipada del proceso

OBJETO DE LA DECISIÓN

Sería del caso pronunciarse respecto de la impugnación presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores[1] contra la sentencia de 3 de septiembre de 2024 de la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca[2]. No obstante, se advierte el cumplimiento de la disposición invocada por parte de la accionada[3]; por tanto, el deber reclamado se encuentra satisfecho, lo que da lugar a que se declare la terminación anticipada del proceso.

1. ANTECEDENTES

1. Solicitud de cumplimiento

1. En ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución y desarrollada por la Ley 393 de 1997, Paola Andrea Holguín Moreno presentó demanda contra el Ministerio de Relaciones Exteriores -en adelante el MRE- con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto en el artículo 5.°de la Ley 68 de 1993[4].

[1] El recurso fue concedido por el ponente del presente asunto de la Subsección C de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el auto de 23 de septiembre de 2024. Índice 28 de SAMAI en el trámite de primera instancia.
[2] La primera instancia ordenó el cumplimiento del artículo 5.º de la Ley 68 de 1993. En ese sentido, ordenó al ministro de Relaciones Exteriores de turno, que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley 68 de 1993, a partir de la fecha, convoque y realice reuniones informativas periódicas de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores; esto es, cada dos meses siempre y cuando no haya tenido lugar una reunión ordinaria en el mismo periodo, so pena de incurrir en desacato..
[3] Índice 21 de SAMAI en el trámite de primera instancia.
[4] *Por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores – CARE - y se reglamenta el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia.*

2. Pretensiones de la demanda

2. La parte actora solicitó:

> PRIMERO: ORDENE al Ministerio de Relaciones Exteriores, representado por el ciudadano GILBERTO MURILLO, que, como lo establece el artículo 5º de la ley 68 de 1993, convoque a la Comisión de Relaciones Exteriores a una reunión informativa, dentro del término que establezca ese Tribunal.
>
> SEGUNDO: Se le EXHORTE a la autoridad demandada que se abstenga de desatender en lo sucesivo dicha obligación, de modo que no sea necesaria la intervención de la justicia, que en reiterados fallos le ha ordenado cumplirla oportunamente.

3. Hechos y fundamentos de la solicitud

3. La actora afirmó que en abril de 2023, tras varios meses de solicitudes para que el gobierno Nacional convocara a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, en adelante CARE, conforme lo establece el artículo 5.° de la Ley 68 de 1993, promovió una acción de esta misma naturaleza solicitando que se ordenara cumplir con el mandato legal allí previsto.

4. Precisó que, mediante providencia del 26 de mayo de 2023, la Subsección A de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el radicado 202300555-00 accedió a las pretensiones y, como consecuencia, le ordenó al ministro de Relaciones Exteriores que convoque a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y realice la reunión informativa correspondiente, conforme al artículo 5.º de la Ley 68 de 1993.

5. Para el cumplimiento de lo anterior, se concedió al funcionario un término de diez (10) días a partir de la ejecutoria de la sentencia.

6. Indicó que, en cumplimiento de la orden judicial, la Cancillería celebró la reunión de que trata la norma trascrita, el 10 de mayo de 2023, de lo cual informó al Consejo de Estado, sede en la que cursaba la impugnación interpuesta por esa Cartera. Por esta razón, mediante providencia del 4 de julio de ese mismo año, esta Sección del Consejo de Estado, se abstuvo de pronunciarse sobre los argumentos de la impugnación y resolvió declarar la terminación anticipada del proceso, de conformidad con el artículo 19 de la Ley 393 de 1997.

7. El 5 de septiembre de 2023, la Cancillería celebró una reunión informativa, de conformidad con el artículo 5º de la Ley 68 de 1993; siendo la última que se ha llevado a cabo.

8. Mediante oficio del 2 de mayo de 2024, ante el vencimiento del término previsto por la ley para que se realizara, por lo menos, una reunión informativa tras la última celebrada en septiembre de 2023 (debía realizarse hasta el 5 de noviembre de 2023), la actora solicitó al ministro de Relaciones Exteriores que se cumpliera con la norma y se convocara a una reunión de la CARE.

9. Por medio de oficio S-DSG-24-008335 del 10 de mayo de 2024, la Jefatura de Gabinete del Ministerio de Relaciones Exteriores, le informó que la reunión de la referencia sería convocada próximamente; sin embargo, ante la renuencia persistente del Ministerio de Relaciones Exteriores y, especialmente por la ambigüedad de su comunicación del 10 de mayo, nuevamente mediante oficio PAHM-SL-275-2024 del 28 de mayo de 2024, le insistió al ministro, que procediera a convocar a la Comisión, advirtiendo que había trascurrido más de 8 meses, para ese momento, sin que se cumpliera dicha obligación.

4. Actuaciones procesales

10. A través proveído del 20 de agosto de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C admitió la acción de cumplimiento. Como consecuencia, ordenó la notificación del MRE.

4.2. Contestación de la demanda

11. El MRE indicó que la prosperidad de la acción de cumplimiento está sujeta a la observancia de unos requisitos mínimos, entre los cuales se encuentra que el supuesto incumplimiento sea actual. De lo anterior se resalta, para efectos del análisis del presente asunto, que la norma cuyo cumplimiento se alega no ha sido incumplida, en la medida que el 21 de agosto de 2024 se celebró la reunión informativa de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, lo anterior de conformidad con la certificación de fecha 23 de agosto de 2024, proferida por la hoy accionante, en su calidad de Secretaria General del Ministerio de Relaciones Exteriores

12. Además, solicitó que la entidad no fuera condenada en costas, en atención a que la acción de cumplimiento es de naturaleza pública; por tanto, resulta aplicable el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011[5].

4.3. Fallo de primera instancia

13. En sentencia del 3 de septiembre de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, accedió a las pretensiones de la demanda. Consideró que la norma invocada como incumplida contiene una orden de carácter imperativo dirigida al MRE.

14. Además, indicó que no se configuró la cosa juzgada con la sentencia en firme proferida por la Sección Primera en el expediente radicado 25000-23-41-000-2020-00193-00 por cuanto en ella no se ordenó expresamente la realización periódica de las reuniones informativas. Al respecto, agregó:

[5] ARTÍCULO 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.

> En cuanto al fondo, el artículo 5° de la Ley 68 de 1993 contiene una obligación clara, expresa y exigible dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores, para que convoque periódicamente reuniones informativas de la CRE.
>
> En tal sentido, la reunión celebrada el 21 de agosto de 2024 no tiene la entidad suficiente para considerar que existe carencia actual de objeto por hecho superado.
>
> Finalmente, es preciso adoptar medidas para evitar el desgaste del aparato jurisdiccional del Estado con demandas de cumplimiento de una obligación periódica, por lo tanto, expresamente se ordenará al Ministro de Relaciones Exteriores en turno que, con la periodicidad que ordena la ley, convoque y realice las reuniones informativas de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Lo anterior, so pena de incurrir en desacato.

15. Con fundamento en lo anterior, ordenó al ministro de Relaciones Exteriores que «de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 68 de 1993, a partir de la fecha, convoque y realice reuniones informativas periódicas de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, esto es, cada dos meses siempre y cuando no haya tenido lugar una reunión ordinaria en el mismo periodo, so pena de incurrir en desacato».

4.4. Impugnación[6]

16. El apoderado del MRE solicitó que se revocara el fallo de primera instancia que accedió a las pretensiones y, en su lugar, que se declare la terminación del proceso por carencia actual de objeto, en atención a que la reunión por la cual se demandó, se llevó a cabo el 21 de agosto de 2024.

17. Asimismo, sostuvo que la acción de cumplimiento se presentó frente a una omisión particular y concreta, no siendo posible establecer órdenes hacia situaciones futuras, sin agotar las etapas procesales pertinentes, iniciando de manera automática un trámite de incidente de desacato.

18. Indicó que, el proferir sentencias en donde se resuelven situaciones hipotéticas y futuras conlleva a un prejuzgamiento, dado que se están dando por ciertos hechos y pretensiones sobre acciones judiciales que aún no se han presentado, no permitiendo a la demandada una defensa idónea previo agotamiento de las etapas procesales pertinentes.

2. CONSIDERACIONES

19. Como quedó expuesto de los antecedentes, la senadora accionante requería la aplicación del artículo 5.º de la Ley 68 de 1993, por parte del ministerio accionado, con el fin de que se realizara la reunión informativa de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. El Tribunal despachó favorablemente la pretensión, en atención a que, se demostró que, si bien el 21 de agosto de 2024,

[6] La sentencia del 3 de septiembre de 2024 fue notificada por correo electrónico el 10 de septiembre de 2024, y el escrito de impugnación se radicó el 13 de septiembre de 2024, término que se encuentra oportuno.

se llevó a cabo la sesión informativa, la norma consagra una obligación periódica; por tanto, si en adelante cualquiera de esas reuniones no se convoca con esa periodicidad, se incurrirá en incumplimiento, sin que se precise adelantar una acción por cada inobservancia.

20. La referida disposición prevé lo siguiente:

LEY 68 DE 1993
(agosto 23)
Diario Oficial No. 41.003 de 24 de agosto de 1993.

Por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se reglamenta el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia.

[…]

ARTÍCULO 5o. REUNIONES. La Comisión tendrá dos tipos de reuniones: Ordinarias, como cuerpo consultivo, las que serán convocadas por el Presidente de la República, y las informativas, las convocadas por el Ministro de Relaciones Exteriores. Estas últimas se realizarán por lo menos una vez cada dos meses, siempre y cuando no haya tenido lugar una reunión ordinaria en el mismo período.

21. Como se observa del tenor literal de la norma, el verbo rector que contiene es el de –realizar– las reuniones informativas una vez cada dos meses, mandato que se predica a cargo de la cartera demandada. Asimismo, de acuerdo con lo explicado por la Sección Quinta del Consejo de Estado[7], dicho deber se puede entender acatado si el señor presidente de la República convoca a una reunión ordinaria, porque se cumplirían los fines de las denominadas informativas, supuesto que se deriva del aparte subrayado y que conlleva la regla de excepción frente al deber impuesto a la cartera demandada.

22. Ahora bien, de la certificación suscrita por la senadora Paola Andrea Holguín Moreno, se observa que el 21 de agosto de 2024 se llevó a cabo la sesión informativa de que trata la norma supuestamente incumplida. En efecto, la secretaria general de la comisión asesora certificó lo siguiente:

Cancillería

Bogotá, 23 de agosto de 2024

CERTIFICACION DE CELEBRACION DE LA COMISIÓN ASESORA DE RELACIONES EXTERIORES

La Secretaria General del Ministerio de Relaciones Exteriores, actuando en calidad de Secretaria Técnica de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, certifica que el 21 de agosto de 2024, se celebró la reunión informativa de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores.

Atentamente,

PAOLA ANDREA VASQUEZ RESTREPO
Secretaria General

[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 22 de octubre de 2020, radicado 25000-23-41-000-2020-00193-01, MP. Rocío Araújo Oñate.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co

23. Al respecto, la Ley 393 de 1997[8], reglamentaria de la acción de cumplimiento, en su artículo 19 dispone la terminación anticipada en este tipo de trámites. La disposición normativa prevé lo siguiente: «… [s]i estando en curso la Acción de Cumplimiento, la persona contra quien se hubiere dirigido la Acción desarrollare la conducta requerida por la Ley o el Acto Administrativo, se dará por terminado el trámite de la acción dictando auto en el que se declarará tal circunstancia y se condenará en costas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 24 de esta Ley …».

24. Así las cosas, se tiene que en este caso se debe declarar la terminación anticipada del proceso[9]. Lo anterior, en atención a que se demostró que lo perseguido por la demandante se encuentra satisfecho, toda vez que es indudable que la reunión informativa se llevó a cabo el 21 de agosto de 2024.

25. Finalmente, en relación con la condena en costas de que trata el artículo 19 de la Ley 393 de 1997, el despacho no emitirá pronunciamiento, de acuerdo con las previsiones del artículo 188 del CPACA[10] dada la naturaleza pública de esta acción y en la medida de que su finalidad es la protección del interés público, circunstancia que impide analizar su procedencia.

Por tanto, de acuerdo con lo indicado, carece de sentido analizar los argumentos de la impugnación interpuesta y concedida por el tribunal contra el fallo de primera instancia. En consecuencia, se

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la terminación anticipada del proceso iniciado por la senadora Paola Andrea Holguín Moreno contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, de

[8] Asimismo, debe precisarse que de conformidad con lo previsto en el artículo 125 del CPACA, modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021, aplicable por remisión del artículo 30 de la Ley 393 de 1997, será competencia del magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, que no hagan parte de los que esa misma norma exceptúa.

[9] En este mismo sentido puede consultarse: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de febrero de 2005, radicado 13001-23-31-000-2004-00052-01, MP. María Nohemí Hernández Pinzón; providencia del 2 de febrero de 2017, radicado 25000-23-41-000-2016-01935-01, M.P Rocío Araújo Oñate; providencia del 13 de junio de 2017, radicado 68001-23-33-000-2017-00378-01, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; providencia del 8 del 28 de marzo de 2019, radicado 66001-23-33-000-2019-00056-01, MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; providencia del 8 de abril de 2019, radicado 66001-23-33-000-2018-00443-01, MP. Rocío Araújo Oñate; providencia del 8 de abril de 2019, radicado 25000-23-41-000-2019-00064-01, MP. Carlos Enrique Moreno Rubio, providencia de 12 de julio de 2019, radicado 25000-23-41-000-2019-00402-01, MP Nubia Margoth Peña Garzón (E) y providencia de 11 de septiembre de 2019, radicado 25000-23-41-000-2019-00404-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra y de 9 de junio de 2021, radicado 25000-23-41-000-2021-00130-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra y auto de 31 de mayo de 2022, radicado 41001-23-33-000-2022-00032-01, MP. Luis Alberto Álvarez Parra, entre otras.

[10] «… Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil. <Inciso adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal».

conformidad con el artículo 19 de la Ley 393 de1997, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme esta providencia, por Secretaría General, realizar las anotaciones correspondientes en el sistema informático SAMAI y devolver el asunto al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en el siguiente enlace:
https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx