



ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO FRENTE A NORMAS CONSTITUCIONALES

Oscar Mauricio Badillo Lizarralde

Autor

Monografía presentada para optar al título
MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Escuela de Posgrados

Medellín

2023

José Rodrigo Flórez Ruiz

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés

Decano

Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa

Coordinadora

Maestría en Derecho Administrativo

Angy Careli Plata Álvarez

Directora de trabajo de grado

Línea de investigación

Instituciones jurídicas y formas de control a la administración pública

Diana Sofía Cortina Campo

Diana Carolina Sánchez Zapata

Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 27 de noviembre de 2023 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 32 de 2023.

Resumen

Una de las notas definitorias de la Constitución Política de 1991 fue la consagración de un amplio catálogo de derechos, libertades y garantías fundamentales, así como la introducción de mecanismos para su protección, como es el caso de la acción de cumplimiento, herramienta mediante la cual se puede procurar el cumplimiento de actos administrativos y de normas con fuerza material de ley. Sin embargo, ni el artículo 87 constitucional, ni la ley que lo desarrolló establecieron la posibilidad de acudir a este mecanismo para perseguir el cumplimiento de las normas constitucionales, motivo por el cual el tema fue abordado por la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, dictaminando ambas corporaciones (excepto en unos salvamentos de voto en la primera y un fallo aislado en el segundo) que la acción de cumplimiento es improcedente frente a las normas contenidas en la Carta Política. No obstante, en el presente trabajo se sostendrá la tesis contraria, esto es, la procedencia del mecanismo en cuestión para buscar el cumplimiento de determinados mandatos constitucionales, para lo cual desarrollará una investigación de tipo dogmática que permita evidenciar cuáles son las circunstancias específicas que se deben presentar para tal efecto.

Palabras clave

Estado social de derecho, supremacía constitucional, jerarquía normativa, fuentes del derecho, acción de cumplimiento.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
1. DEL ESTADO DE DERECHO AL ESTADO SOCIAL Y CONSTITUCIONAL DE DERECHO.....	10
1.1. La fuerza normativa de la Constitución y su aplicación directa	12
1.2. Supremacía de la Constitución y control de constitucionalidad	14
1.3. El caso colombiano	16
1.4. La Constitución Política de 1991 y el sistema de fuentes del derecho	18
1.5. El precedente judicial en Colombia: obligatoriedad y apartamiento	20
2. LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.....	25
2.1. Antecedentes: generalidades históricas y particularidades en el contexto nacional	25
2.2. Fundamentos teóricos y normativos.....	29
a. Finalidad	29
b. Competencia	31
c. Principios y trámite preferencial	33
d. Legitimación	33
e. Procedibilidad	34
f. Improcedibilidad	35
2.3. La acción de cumplimiento en la jurisprudencia.....	37
a. Pronunciamientos de la Corte Constitucional	37
b. Pronunciamientos del Consejo de Estado	49
3. LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO FRENTE A NORMAS CONSTITUCIONALES	58
3.1. La acción de cumplimiento y la Constitución Política de 1991 en la doctrina	58

3.2. La jurisprudencia y la procedencia de la acción de cumplimiento frente a normas constitucionales	61
4. CONCLUSIONES.....	72
5. REFERENCIAS	76

INTRODUCCIÓN

La materialización de las normas jurídicas al interior de un Estado de derecho representa un requisito indispensable, no solo para su adecuado funcionamiento, sino para su subsistencia misma, pues son las normas que, primero, coercitivamente han sido impuestas por la autoridad del Estado, y luego, interiorizadas y acatadas por los asociados, que permiten que el pacto social por medio del cual aquel ha sido instituido no se rompa. En este sentido, y más aún con la incursión de la figura del Estado social y constitucional de derecho, resulta apenas lógico que los sistemas jurídicos modernos consagren acciones o mecanismos tendientes a asegurar el efectivo cumplimiento de las normas que, en ejercicio de sus atribuciones, expiden las autoridades legítimamente constituidas.

En Colombia, dicho mecanismo se encuentra consagrado en el artículo 87 de la Constitución Política de 1991 bajo la denominación de “acción de cumplimiento”, el cual fue posteriormente desarrollado por el legislador mediante las leyes 383 de 1997 y 1437 de 2011, como una herramienta jurídica para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley y de actos administrativos. Sin embargo, ni el texto constitucional ni la legislación que desarrolló dicho mecanismo establecieron expresamente su procedencia para exigir el cumplimiento de normas de rango constitucional, aspecto que, en las presentes líneas, se pretende presentar como un vacío, el cual tampoco fue llenado por la jurisprudencia de los altos tribunales en materia constitucional y contencioso administrativa, conllevando a que hoy se considere que la acción de cumplimiento es improcedente para el mencionado fin.

Lo anterior, en apariencia, sería suficiente para tener por zanjada la discusión y para considerar completamente cerrada la posibilidad de acudir ante la jurisdicción para lograr la materialización de postulados constitucionales vía acción de cumplimiento, no obstante, el propósito de esta investigación consiste en plantear que ello sería una falacia argumentativa de autoridad (*argumentum ad verecundiam*), pues si bien las altas cortes tienen la función de interpretar las normas y de unificar la jurisprudencia, este rol, por sí solo, no hace que sus argumentos sean infalibles e irrefutables, pues no se debe perder de vista que el ejercicio del Derecho es, más que la simple aplicación de las normas que nos son dadas (incluida la jurisprudencia), una lucha

constante por la realización de lo justo, por la defensa del disenso y, en este caso en particular, por garantizar la prevalencia de la Constitución, como norma de norma que es.

En este orden de ideas, el presente trabajo tiene por finalidad evidenciar la procedencia de la acción de cumplimiento frente a normas constitucionales al margen de las omisiones de los constituyentes primario y secundario, y de las interpretaciones efectuadas por altos tribunales, específicamente, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Gracias a este propósito, inicialmente se abordará la temática del tránsito del Estado legislativo al Estado social y constitucional de derecho, y sus implicaciones en las nociones de fuerza vinculante, aplicación directa y supremacía de la Constitución; posterior a ello, se hará referencia a dicho tránsito en el caso colombiano, haciendo alusión a la reconfiguración en el sistema de fuentes del derecho que ello implicó, especialmente, a la posición relevante que paulatinamente ha venido asumiendo la jurisprudencia y, puntualmente, el precedente jurisprudencial.

En un segundo momento, se expondrán los antecedentes históricos de la acción de cumplimiento, y posteriormente sus fundamentos normativos y sus diferentes desarrollos teóricos y jurisprudenciales en el caso colombiano. Por último, y con base en lo argumentado previamente, se establecerán las circunstancias que se deben presentar para que proceda la acción de cumplimiento frente a normas constitucionales.

De acuerdo con el esquema esbozado y la finalidad planteada, se ha optado por desarrollar una investigación de tipo dogmático. En un trabajo de esta naturaleza el “objeto de estudio es el discurso de las autoridades normativas, es decir, el lenguaje que resulta de la producción, interpretación y aplicación del derecho en un ordenamiento jurídico” (Celis Vela, 2023, pp. 41-42). Así, desde una aproximación al derecho vigente se pretende comprender la dinámica propia de unas categorías del derecho que constantemente interactúan para el abordaje del problema jurídico desde una perspectiva inicialmente descriptiva, pero con una finalidad ulterior prescriptiva. En cuanto a la estrategia se utilizará la investigación documental, como herramienta propia de la investigación cualitativa, “la cual cuenta con particularidades propias en el diseño del proyecto, la obtención de la información, el análisis y la interpretación; y como estrategia

cualitativa, también combina diversas fuentes (primarias y secundarias)” (Galeano Marín, 2004, 114).

Por lo dicho en precedencia, se analizarán las referencias bibliográficas seleccionadas, las normas que regulan las materias a tratar y la jurisprudencia que sobre el particular han proferido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, realizando una conjugación de lo que independientemente ofrecen estas fuentes y poder ofrecer una visión integral del tema que se pretende abordar, desde una perspectiva legal y constitucional. No obstante lo anterior, no podrá perder de vista el lector que el presente trabajo se realiza en el marco de una Maestría en modalidad profundización y no de investigación, lo que de suyo limita el alcance del mismo.

Con lo anterior, se espera dar cuenta del siguiente argumento central: a pesar de lo sostenido tanto por el Consejo de Estado como por la Corte Constitucional, existen antecedentes y elementos de orden doctrinal y jurisprudencial, referentes tanto a la acción de cumplimiento como a la Constitución misma, que analizados en su conjunto permiten, de manera por demás razonada, arribar a una conclusión diferente y considerar por tanto que el referido mecanismo constitucional es procedente para perseguir la materialización de normas constitucionales, siempre que su estructura se adecúe a las reglas jurisprudenciales que se han establecido para la procedencia, en general, de la acción objeto de análisis.

CAPÍTULO I

1. DEL ESTADO DE DERECHO AL ESTADO SOCIAL Y CONSTITUCIONAL DE DERECHO

El Estado –unidad básica de la organización política y social por excelencia– no es, naturalmente, algo dado. Al contrario, y como frecuentemente sucede con las invenciones humanas, es el resultado del desarrollo de una serie de acontecimientos de todo orden (histórico, político, económico, cultural, religioso, etc.) que han tenido lugar en el devenir de la experiencia humana, y que, al ser teorizados y repensados en el transcurso de la historia, nos han llevado a la concepción que hoy tenemos del Estado. Por lo anterior, precisamente, en diferentes épocas y en diferentes lugares se han adoptado diversos modelos estatales que corresponden a las necesidades, inclinaciones o preferencias de grupos poblacionales específicos.

Es así como Estado legislativo (también llamado Estado de derecho o, simplemente, Estado liberal) surge como un rompimiento frente al Estado absoluto y monárquico imperante en Europa durante los siglos XVII y XVIII y, sobre el cuál, se levantó una nueva clase social inspirada por el ideario de la ilustración: la burguesía. Este modelo estatal se caracteriza, en esencia, por la supremacía de la ley frente a cualquier otra norma jurídica, incluyendo los mismos –incipientes– textos constitucionales de la época, pues, aunque estos existían y muchas veces señalaban que la constitución era norma de normas, lo cierto es que esa supremacía era meramente formal, porque la realidad era que la ley tenía el poder de interpretar, modificar y derogar la propia constitución.

Así, en el Estado de derecho, la ley representaba el poder absoluto y soberano en la organización política, ya que era suprema e irresistible, es decir, nada ni nadie se encontraba por encima de ella, y nada ni nadie se podía resistir a sus dictámenes. Los hombres, en el Estado de derecho, estaban determinados y limitados por la ley general y abstracta, la cual trataba a todos los hombres por igual, sin diferenciar al pobre del rico ni al débil del poderoso.

El Estado de derecho, según Zagrebelsky (2003), se caracteriza por "la supremacía de la ley sobre la administración, la subordinación a la ley [...] de los derechos de los ciudadanos [y] la presencia de jueces independientes" (p. 23). La ley, en el Estado liberal clásico, es la norma fundamental que

crea al Estado y lo mantiene en funcionamiento, ejerciendo su poder sobre toda la población y en la totalidad del territorio, por lo que todos deben obedecerla a ella y no a los hombres que la crean ni a los administradores que ejecutan sus mandatos.

En este tipo de Estado, la actividad judicial se fundamentaba estrictamente en el positivismo jurídico y en el principio de legalidad, y operaba bajo el supuesto de que la ley era justa porque se creaba mediante el procedimiento establecido para ello y porque se suponía que quien la impartía era imparcial al momento de hacer su juicio, lo que llevaba a la conclusión de que la ley era justa porque se ordenaba, y por ende, no tenía por encima ninguna regla jurídica que le impusiera límites, y estaba incluso, como se dijo, sobre los documentos constitucionales de entonces.

Quiere decir lo anterior que durante la experiencia revolucionaria liberal de los siglos XVII y XVIII se pretendió poner en práctica el principio de separación de poderes germinado en Locke y consolidado en Montesquieu, adjudicándole al mismo una doble finalidad: de un lado, derruir el orden jurídico-político imperante gracias a las viejas monarquías absolutas (el Antiguo Régimen, diría Tocqueville) y, de otro, apuntalar las condiciones necesarias para el surgimiento y consolidación del Estado liberal. Sobre el particular sostiene Blanco Valdés (1994) que las formulaciones doctrinales del principio de separación de poderes estaban dirigidas “tanto a combatir la constitución política de la monarquía absoluta como, y quizá, sobre todo, a prescribir principios a aplicar en la conformación estructural y funcional del nuevo modelo político que debería construirse: el Estado Liberal” (pp. 28-29).

En contraparte, en el Estado constitucional de derecho, como expresión del Estado social de derecho, se goza de una aplicación de la ley pensada en el individuo como fundamento y fin de la justicia, pues ya no es más una ley de hombres sino de principios constitucionales –la ley se subordina a estos principios– que direccionan la labor del juez –legítimo al igual que antes– quien considera que se ordena la aplicación de la ley porque es justa, pues ahora la ley no es la ley en sí, sino que es ley porque soporta un debate, una argumentación y se deriva de principios supra legales.

De esta manera, con la llegada del Estado social de derecho, la Constitución pasa a ser la norma suprema de un Estado, ya que lo funda y, en la mayoría de los casos, lo refunda, removiendo del trono de norma fundamental a la ley, la cual ha perdido su carácter de general y abstracta, puesto que esta no puede ir dirigida a toda la población por igual, debido al reconocimiento, en el Estado social de derecho, de las diferencias existentes entre las diversas clases sociales al interior de una comunidad.

Ahora bien, no obstante lo dicho en precedencia, debe señalarse que el tránsito del Estado legislativo al Estado constitucional y social de derecho no implicó –como sí fue en el paso del Estado absoluto al de derecho– un rompimiento definitivo sino más bien, podría decirse, un “refinamiento”, pues el Estado social y constitucional de derecho resulta ser una forma más evolucionada y elaborada del Estado de derecho, al enfocarse, sin dejar de lado su ideología liberal tanto en lo político (separación de poderes e imperio de la ley) como en lo económico (libre mercado), más en el individuo, el cual pasa a ser el centro de la sociedad y, por tanto, todas las actuaciones del Estado deben estar orientadas a lograr su realización como persona, permitiéndole llevar una vida digna, libre y en paz, dentro de un orden democrático justo. La ley, antes medida exclusiva del derecho y de lo “justo”, se debe subordinar ahora a valores superiores, generalmente contenidos en la Constitución. Se trata, en últimas, del cambio de un Estado de derecho lato, débil o formal a un Estado de derecho en estricto sentido, fuerte o sustancial (Ferrajoli, 2003).

Frente a lo anterior, debe señalarse que el surgimiento y la posterior consolidación del Estado constitucional de derecho –especialmente luego de la Segunda Guerra Mundial– ha dado pie al desarrollo de toda una teoría constitucional, la cual ha permitido el refinamiento de principios clásicos (tal es el caso de la separación de poderes), así como al desarrollo de nuevos conceptos e instituciones teóricas que permitan dar cuenta adecuadamente de la figura de la Constitución en todas sus dimensiones. A continuación, nos referiremos a algunos de ellos.

1.1. La fuerza normativa de la Constitución y su aplicación directa

Las constituciones modernas, además de establecer las reglas fundamentales para el funcionamiento del Estado, traen consigo una serie de disposiciones (derechos, valores, principios,

etc.) cuyo propósito es regular las relaciones entre los individuos y el Estado, para evitar que aquellos sean atropellados por las autoridades. No obstante lo anterior, estas normas constitucionales, señala Guastini (2002), suelen ser consideradas como simples mandatos políticos carentes de eficacia directa y, por ende, incapaces de producir efectos jurídicos por ellas mismas, pues para materializarse requieren, en sentir de algunos, que su contenido sea desarrollado por el legislador, cuando en realidad lo que se debe adoptar es “la idea de que toda norma constitucional –independientemente de su estructura o de su contenido normativo– es una norma jurídica genuina, vinculante y susceptible de producir efectos jurídicos” (p. 158).

Y es que aceptar lo contrario sería desconocer uno de los *valores* de la Constitución, su *valor jurídico*, y aceptar que solamente está dotada de un *valor político*; sería limitar la función de la Constitución a dictar la organización y funcionamiento de los poderes públicos, olvidando que es también un documento jurídico que, al margen de la función antedicha, “se conforma como norma básica del ordenamiento jurídico del Estado que es no solo aplicable a los operadores políticos, sino también determinante de las relaciones entre aquellos y los particulares, configurándose como *auténtico* derecho, y *supremo* derecho del Estado” (Blanco Valdés, 1994, p. 31).

Sin embargo, según la concepción liberal clásica, partidaria de un positivismo jurídico exacerbado, la constitución tiene por finalidad primordial regular las relaciones del Estado con el ciudadano, por lo que las normas constitucionales no pueden ser aplicadas directamente para dirimir conflictos entre ciudadanos, pues para ello existe la legislación ordinaria. En la actualidad, por encontrarnos insertos en un Estado constitucional de derecho, la norma superior debe ser vista también como un ente regulador de las relaciones sociales, de suerte que aquellas situaciones que no puedan resolverse directamente a través de la ley ordinaria, tendrán que ser resueltas acudiendo a los principios y valores constitucionales, es decir, mediante una aplicación directa de la norma constitucional, aun cuando se trate de dirimir un asunto entre particulares (Guastini, 2016).

Lo anterior, sin ánimos de generalizaciones ni pretensiones definitivas, nos permite afirmar, de cara al propósito del presente escrito, que en el marco de un Estado constitucional de derecho, la Constitución no es un mero documento político, un manifiesto de intención, una carta organizacional del Estado moderno o, siguiendo a Lasalle, una mera hoja de papel, sino que es

además una norma en sentido material, pero no una norma cualquiera sino la *lex suprema*, razón por la cual su fuerza normativa no solo es evidente sino que, además, es mayor que la de aquellas disposiciones a ella subordinadas y, por ende, es “una norma a la que se le otorga un valor distinto, y superior, al de las restantes que conforman el ordenamiento jurídico estatal” (Blanco Valdés, 1994, p. 114).

1.2. Supremacía de la Constitución y control de constitucionalidad

Como se indicó en el acápite anterior, una de las principales consecuencias de la evolución del Estado de derecho clásico a un Estado constitucional de derecho es el ascenso de la Constitución al rango de norma suprema del Estado, dando así origen al concepto de la supremacía de la Constitución, concepto que –enseña Blanco Valdés (1994)– es el resultado del desarrollo del proceso histórico que tuvo lugar en Estados Unidos a finales del siglo XVIII y cuyo culmen bien puede ser la aplicación de la *judicial review of legislation*, en uno de los más célebres casos en la historia del constitucionalismo moderno: *Madison Vs. Marbury*. Además, resalta el mismo autor español que fue precisamente en el discurrir de este proceso histórico que se le asignó a la Constitución un valor jurídico más allá del meramente político.

Así pues, se tiene que uno de los elementos determinantes del Estado social de derecho es el de la “supremacía de la Constitución”, figura que, en el caso colombiano, se halla consagrada expresamente en la carta del 91, cuyo artículo 4° señala que la Constitución es norma de normas y que, en caso de incompatibilidad entre ésta y otra norma jurídica, se aplicaran preferentemente las disposiciones constitucionales. Sobre la noción de la supremacía de la Constitución, Vladimiro Naranjo Mesa (1997) indica lo siguiente:

Para BIDART CAMPOS, la supremacía constitucional apunta a la noción de que la Constitución formal revestida de superlegalidad, obliga a que las normas y los actos estatales y privados se ajusten a ella. Ello envuelve –dice– una formulación del *deber ser*: todo el orden jurídico-político del Estado debe ser congruente o compatible con la Constitución formal. La supremacía constitucional –agrega–, supone *gradación jerárquica* del orden jurídico derivado, que se escalona en planos descendentes. Los más altos subordinan a los inferiores, y todo el conjunto se debe subordinar a la Constitución (p. 382).

Posteriormente, el mismo autor señala que la supremacía constitucional se da en dos planos: el material y el formal, teniéndose que “supremacía material significa que el orden jurídico del Estado depende por entero de la Constitución”, lo que la convierte en la norma fundamental; mientras que la “supremacía formal de la Constitución surge, fundamentalmente, del hecho de que sus normas han sido consagradas mediante procedimientos especiales, diferentes a los de la ley ordinaria, y de que para modificar esas normas se requiere igualmente de procedimientos especiales” (Naranjo Mesa, 1997, pp. 383 y 384).

Ahora, si la Constitución es norma de normas, es más que obvio que deben existir mecanismos para que esa superioridad sea real, y es aquí donde aparece la idea de la necesidad de un control de constitucionalidad, una verdadera garantía jurisdiccional de la ley fundamental, erigiéndose así el control constitucional como un “elemento de establecimiento de una plena y efectiva supremacía de la Constitución” (Blanco Valdés, 1994, p. 116), como un presupuesto *sine qua non* de ella. Se trata, en últimas, de limitar el ejercicio del poder público –especialmente por parte del legislador– para evitar que, so pretexto de representar los intereses del pueblo soberano, se creen y apliquen normas contrarias a la Constitución y desconocedoras de los derechos de las minorías, pues como lo explicó Hamilton en *El Federalista*, recuerda Diamond (1993), en un gobierno popular representativo es factible que las mayorías, con la aquiescencia de gobernantes sumisos, gobiernen en forma opresiva.

De esta manera, el principio de la supremacía constitucional se erige como precepto fundante del Estado constitucional, a la vez que lo legitima y lo garantiza (García Henao, 2014), pues la Constitución, en su rol de nueva regla de reconocimiento, dictamina los criterios de validez de las normas infraconstitucionales, agregando al concepto tradicional de validez formal el nuevo de validez material, en virtud del cual una norma, así haya sido creada por medio del procedimiento adecuado, pueda ser declarada inválida en caso de que contraríe normas constitucionales, sobre todo, las que se refieren a derechos fundamentales o a la igualdad y todas las demás libertades personales, invalidez que deberá ser decretada por los jueces y magistrados por medio del control de constitucionalidad abstracto o concentrado.

1.3. El caso colombiano

En el periodo comprendido entre 1853 y 1886 Colombia tuvo tres constituciones (la de la República de la Nueva Granada de 1853, la de la Confederación Granadina de 1858, y la de los Estados Unidos de Colombia de 1863). Todas ellas, como lo señala Valencia Villa (2010), fueron “cartas de batalla” en la medida que cada una de ellas fue la consecuencia de una guerra civil y, a su vez, la causa de una nueva. En su conjunto, introdujeron de manera paulatina una serie de reformas de carácter liberal que encontrarían su punto máximo de expresión en la carta de 1863, y que luego serían tiradas abajo por la Constitución "regeneradora" de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro en 1886, mediante la cual se instituye en Colombia un Estado confesional, exacerbadamente centralista y presidencialista, con una separación de poderes, cuando menos difusa, con pocos o nulos sistemas de pesos y contrapesos, pobres garantías y libertades personales y, sobre todo, un Estado en el cual la Constitución se encontraba subordinada a la ley.

De acuerdo con lo anterior, con la Constitución de 1886 se estableció a Colombia como un Estado liberal o legislativo, lo cual no sería para llamar la atención teniendo en cuenta lo que se vivía en esa época, especialmente, en aquellas naciones con una tradición jurídica europea continental. Lo que sí resulta llamativo es que dicho modelo político haya pervivido intacto –salvo un puñado de reformas estructurales en algunos sectores– hasta bien entrado el siglo XX, teniendo en cuenta que, a partir de la segunda posguerra, los estados se empezaron a transformar paulatinamente hacía formas más cercanas a lo que hoy conocemos como estados sociales, democráticos y/o constitucionales de derecho, sobre los cuales no ahondaremos por escapar al objeto de este trabajo.

En el caso colombiano, este tránsito del Estado de derecho al Estado social y constitucional de derecho se da con la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cual surge como respuesta a la crisis que vivió el país durante la década de 1980, época marcada por un vertiginoso aumento de la violencia y la corrupción, lo que llevó a una de las crisis políticas más agudas en la historia republicana de Colombia. Nace, entonces, en este contexto, un movimiento estudiantil dirigido a promover la inclusión de una “Séptima Papeleta” en las elecciones a celebrarse el 11 de marzo de 1990, cuya finalidad era que el pueblo colombiano se pronunciara sobre la convocatoria

a una asamblea constituyente para reformar la carta de 1886, iniciativa que arrojó como resultado la carta del 91.

Con la nueva norma superior, se decía, se da la llegada del Estado social de derecho, pues el mismo artículo 1° dispone que “Colombia es un Estado social de derecho”, lo cual de por sí representa una serie de transformaciones en la manera de concebir la relación individuo-Estado; desde el Preámbulo se señala que la finalidad de la nueva Constitución es “asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”. Adicionalmente, se le impone al Estado la obligación de garantizar los derechos fundamentales de los administrados, entendidos como “derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar y que son por tanto indisponibles e inalienables” (Ferrajoli, 2007, p. 73).

Frente a lo anterior, ha indicado la Corte Constitucional que el Estado social de derecho contiene dos dimensiones, a saber, una cuantitativa y otra cualitativa. La primera hace referencia al Estado de bienestar o providencia, e implica una transformación del ente estatal, el cual debe pasar de ser el mínimo Estado liberal a ser un complejo aparato político-administrativo que garantice a todos los individuos unos estándares mínimos que aseguren su subsistencia material en una forma digna. La segunda refiere a un Estado constitucional democrático, en el cual se deben garantizar los derechos fundamentales y se deben empezar a reconocer los derechos económicos, sociales y culturales y los colectivos, además de garantizar a los ciudadanos la posibilidad de ejercer un control jurídico-político sobre las autoridades, en el marco de una sociedad solidaria, participativa y democrática (Sentencia T-406 de 1992).

Así, se tiene que los fines del Estado social de derecho son, además de garantizar la seguridad jurídica proveniente del Estado de derecho, asegurar a los individuos el disfrute efectivo de los derechos humanos, y de todo lo que ellos comportan, como la igualdad real y la dignidad humana, y garantizar la participación democrática. De lo anterior se desprende que el "respeto por los derechos humanos, de un lado, y el acatamiento de unos principios rectores de la actuación estatal, por otro lado, constituyen las consecuencias prácticas de la filosofía del Estado social de derecho"

(Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 1992). Además, el Estado social de derecho tiene una finalidad prestacional, la cual lo obliga a "combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población prestándoles asistencia y protección" (Corte Constitucional, Sentencia T-426 de 1992).

La promulgación de la Constitución Política de 1991 trajo consigo la positivización de la figura de la supremacía constitucional, la cual se soporta en los artículos 4¹ y 241² del texto constitucional que, además, dio lugar a la institucionalización de la figura del control de constitucionalidad en sus modalidades abstracto o difuso y concentrado o concreto con el fin último de efectivizar esa supremacía de la Constitución, garantizando así que los actos y las actuaciones de todos los agentes del Estado –e incluso de los particulares en determinados eventos– se avengan a los preceptos constitucionales, tanto formal como materialmente, según lo arriba expuesto.

Estos cambios estructurales, como se verá a continuación, dieron lugar a dos transformaciones que serán fundamentales para la defensa de la tesis que se sostendrá, y son la reconfiguración del sistema de fuentes en el ordenamiento colombiano y, como consecuencia directa de lo anterior, el rol preponderante asumido por la jurisprudencia primero y luego por la figura del precedente judicial.

1.4. La Constitución Política de 1991 y el sistema de fuentes del derecho

El artículo 230 de la Constitución Política de 1991 establece que “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley” y que “La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial”. Este sistema de fuentes, infortunado por demás, se muestra como una reproducción de aquellos imperantes durante el siglo XIX y buena parte del XX y que eran propios de Estados legislativos, olvidando el propio constituyente primario que una de las principales finalidades de promulgar una nueva carta política era, precisamente, hacer el tránsito a un Estado social y constitucional de derecho.

¹ “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

² “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones [...]”.

Así, según Quinche Ramírez (2020), la redacción del referido texto constitucional ofrece un sistema cerrado (conformado exclusivamente por cinco fuentes, una principal y cuatro auxiliares), vertical (se aplica exclusivamente la fuente principal, y las auxiliares solo a falta de aquella) y rígido (solo se aplica fuente secundaria si no existe ley para el caso concreto). De acuerdo con lo anterior, resulta evidente que, en los términos del artículo 230 señalado, la ley continuaba siendo la *norma normarum*, mientras que la propia Constitución Política de 1991 ni siquiera se tenía por norma aplicable. Lo anterior, claramente, no se acompasa con la finalidad de un Estado social y constitucional de derecho, según lo explicado en acápites anteriores.

Sin embargo, respecto del artículo 230 *sub examine* y del sistema de fuentes a través de él introducido, operó lo que la Corte Constitucional ha denominado una mutación de la Constitución, la cual no implicó la reformó o modificación del texto dado pero sí “un cambio en la aplicación de las normas constitucionales, de forma tal que a las palabras del texto constitucional que permanecen sin modificar se les atribuye poco a poco un sentido distinto del que se les había atribuido originalmente” (Sentencia C-588 de 2009). En el presente caso, el origen de dicha mutación lo podemos encontrar en la Sentencia C-486 de 1993 en la cual la Corte Constitucional, luego de relacionar una serie de “absurdas consecuencias” que se derivarían de limitar el alcance del ordenamiento jurídico a la ley, concluye que

el cometido propio de los jueces está referido a la aplicación del ordenamiento jurídico, el cual no se compone de una norma aislada -la “ley” captada en su acepción puramente formal- sino que se integra por poderes organizados que ejercen un tipo específico de control social a través de un conjunto integrado y armónico de normas jurídicas. El ordenamiento jurídico, desde el punto de vista normativo, no puede reducirse a la ley. De ahí que la palabra “ley” que emplea el primer inciso del artículo 230 de la C.P. necesariamente designe “ordenamiento jurídico.

A partir de la anterior mutación constitucional, la cual ha permanecido vigente en el tiempo, el artículo 230 se puede armonizar perfectamente con el resto del articulado de la Constitución Política de 1991, especialmente con los artículos 4° y 241, dando lugar a un nuevo sistema de fuentes en el cual la carta política se encuentra en el centro del mismo, determinando la validez o

la invalidez de las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico, poniendo fin a la distinción entre fuentes primarias y secundarias, y relegando a la ley de su papel como fuente principal del derecho. Sobre el particular, Quinche Ramírez (2020) recuerda que

Al finalizar el Siglo XX, Favoreau describía una transformación del derecho, un nuevo estado de cosas “el movimiento brusco del orden jurídico alrededor de un nuevo eje -la constitucionalidad-, y el abandono del antiguo eje -la legalidad- que, de hecho, está incorporado en el primero”. Percibía el autor, que la ley pasaba a ser simplemente otra fuente del derecho entre muchas, mientras que la Constitución se erigía como la fuente central del sistema, atribuyendo funciones y competencias y ejerciendo control sobre el legislador y del poder reglamentario del Ejecutivo. Adicionalmente, la Constitución y no la ley, devenía en portadora de los valores fundamentales del sistema jurídico, privilegiando el contenido y la presencia de los derechos fundamentales (p. 11).

Sin embargo, el desplazamiento de la ley y la entronización de la Constitución en la cima del ordenamiento jurídico no fue el único cambio sustancial en el sistema de fuentes suscitado por la entrada en vigor de la carta del 91, pues con la creación de tribunales de cierre en las diferentes jurisdicciones, a los cuales se les asignó como algunas de sus funciones principales la de unificar la jurisprudencia en unos casos, y la de ejercer control de constitucionalidad concentrado o difuso en otros. Aquella, paulatinamente, fue ganando terreno dentro del sistema hasta convertirse en algo más que una mera fuente secundaria o auxiliar, asumiendo un rol absolutamente determinante al momento de interpretar y aplicar las normas jurídicas, dando lugar, posteriormente, a la teoría de lo que hoy se denomina el precedente judicial.

1.5. El precedente judicial en Colombia: obligatoriedad y apartamiento

Las discusiones políticas, jurisprudenciales y doctrinarias sobre la noción del precedente judicial siempre estuvieron aparejadas a las de la ley frente a la Constitución y la determinación de cuál es la principal fuente del derecho, pues para los positivistas legicentristas era inconcebible dotar de un valor jurídico relevante a la jurisprudencia ya que para ellos casi la totalidad del universo jurídico se agota en la ley, siendo esta la principal fuente del derecho y las demás, como los pronunciamientos judiciales, meramente secundarios o auxiliares y, por ende, carentes de atributos

propios de la ley, como la coercibilidad, la generalidad y la abstracción. Sin embargo, dichas discusiones parecen haberse superado de un grado importante, siendo a hoy generalmente aceptado el valor del precedente judicial como fuente principal del derecho. Tales discusiones, por escapar al objeto de este trabajo y por cuestiones de extensión, no serán abordadas en detalle, pudiendo el lector consultarlas directamente en los trabajos de López Medina (2017; 2019) y de Quinche Ramírez (2020).

Dicho lo anterior, es preciso recordar que el precedente judicial surge y se consolida en pro de la defensa de valores jurídicos inherentes a la idea de un Estado social y constitucional de derecho, como lo son la igualdad, la confianza legítima y la seguridad jurídica, bajo el argumento general según el cual los casos similares se deben resolver de manera similar. En este orden de ideas, se puede definir al precedente judicial como “la relación que tiene el juez con las reglas o la *ratio decidendi* de las decisiones de los órganos de cierre, al entrar a resolver nuevos casos, y que no se refiere a la parte resolutive de las sentencias” (Quinche Ramírez, 2020, pp. 34-35).

Ahora bien, sobre la fuerza vinculante u obligatoriedad del precedente, Quinche Ramírez (2020) extrae los siguientes argumentos de diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional:

1. La obligatoriedad del precedente optimiza el ordenamiento jurídico.
2. El precedente unifica el contenido de las expresiones y términos clasificatorios del derecho, eliminando o disminuyendo la vaguedad y la ambigüedad.
3. La obligatoriedad del precedente es un imperativo para la realización del derecho a la igualdad.
4. La obligatoriedad del precedente materializa la seguridad jurídica y la confianza legítima de los ciudadanos.
5. La obligación de seguir el precedente permite ejercer control sobre la actividad judicial.
6. Cumplir el precedente implica también realizar el imperio de la ley de que habla el artículo 230 de la Constitución.
7. El desconocimiento del precedente judicial puede (i) conllevar a la violación de derechos fundamentales como el debido proceso y la igualdad de trato jurídico; (ii) implicar la configuración del delito de prevaricato; y (iii) constituir una causal específica de acción de tutela contra providencias judiciales (pp. 31-33).

Ahora bien, la obligatoriedad del precedente judicial puede pugnar, *prima facie*, con otro de los pilares de la administración de justicia estatuidos por la Constitución Política de 1991: la autonomía judicial, principio respecto del cual la Corte Constitucional ha dicho lo que sigue:

Al respecto la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, de conformidad con los artículos 228 y 230 de la Constitución, los jueces gozan de autonomía e independencia para el ejercicio de sus funciones y “*en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.*” Sin embargo, es ampliamente aceptado que los jueces, más allá de llevar a cabo una aplicación mecánica de la ley, realizan un ejercicio permanente de interpretación del ordenamiento jurídico que implica esencialmente la determinación de cuál es la disposición jurídica aplicable al caso y los efectos que de ella se derivan. Incluso, se ha entendido que mediante sus providencias los jueces desarrollan un complejo proceso de creación e integración del derecho que trasciende la clásica tarea de la subsunción y elaboración de silogismos jurídicos (Sentencia T-446 de 2013).

Podría pensarse, entonces, en principio, que el obligar a un operador judicial a resolver un determinado asunto en un sentido sería minar la autonomía que la propia Constitución le confiere según lo arriba señalado. Sin embargo, sucede que avalar que un juez, sea cual sea su rango y denominación, decida un caso fácticamente similar a otro en un sentido diferente afectaría otros pilares constitucionales igualmente valiosos y necesarios para la prevalencia del Estado Social y Constitucional de derecho, como lo son la igualdad de trato por parte de las autoridades estatales, la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Así las cosas, se hace necesario entonces armonizar los referidos preceptos constitucionales de manera tal que, sin que pierdan su autonomía, las autoridades judiciales garanticen la igualdad, la seguridad jurídica y la confianza legítima mediante el acatamiento del precedente judicial. La solución a esta aparente antinomia la ofrece la propia Corte en la figura del apartamiento del precedente, la cual –como su nombre claramente lo indica– le permite al juez de la causa apartarse del precedente imperante, sea horizontal o vertical, siempre que se verifique el cumplimiento de unas exigencias determinadas. En palabras del alto tribunal

En esta óptica, la Corte ha reconocido que es preciso hacer efectivo el derecho a la igualdad, sin perder de vista que el juez goza de autonomía e independencia en su actividad, al punto que si bien está obligado a respetar el precedente fijado por él mismo y por sus superiores funcionales, también es responsable de adaptarse a las nuevas exigencias que la realidad le impone y asumir los desafíos propios de la evolución del derecho.

En consecuencia, un juez puede apartarse válidamente del precedente horizontal o vertical si (i) en su providencia hace una referencia expresa al precedente conforme al cual sus superiores funcionales o su propio despacho han resuelto casos análogos, pues “*sólo puede admitirse una revisión de un precedente si se es consciente de su existencia*” (requisito de transparencia); y (ii) expone razones suficientes y válidas a la luz del ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo que justifiquen el cambio jurisprudencial, lo que significa que no se trata simplemente de ofrecer argumentos en otro sentido, sino que resulta necesario demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente para resolver el caso nuevo (requisito de suficiencia). Satisfechos estos requisitos por parte del juez, en criterio de la Corte, se entiende protegido el derecho a la igualdad de trato ante las autoridades y garantizada la autonomía e independencia de los operadores judiciales (Sentencia T-446 de 2013).

Refiriéndose a este particular, López Medina (2017) señala que

La Corte Constitucional ha recordado que en Colombia opera un sistema de “obediencia relativa” del precedente en el que se pondera la necesaria uniformidad interpretativa del sistema jurídico con la autonomía funcional de los jueces. En este equilibrio de ponderación, pues, los jueces tienen el deber *prima facie* de seguir los precedentes dominantes de la línea jurisprudencial relevante por sus hechos y circunstancias para el nuevo caso a menos que, en ejercicio de su autonomía judicial, puedan presentar “argumentos suficientes y razonables” (SU-047/99) o una “argumentación explícita y exigente” (C-588/12) para apartarse de ella. Los jueces, pues, tienen deberes de coherencia con el precedente, pero tienen la posibilidad de “apartamiento” que deben usar, en todo caso, de manera excepcional y con especial cuidado (pp. 192-193).

Quinche Ramírez (2020) recuerda además que las cargas exigidas para el apartamiento del precedente no se satisfacen simplemente exponiendo un criterio o una opinión diferente, u ofreciendo argumentos en sentido diferente, “sino que es necesario demostrar que el precedente anterior no resulta válido, correcto o suficiente, para solucionar el nuevo caso” (p. 36). Quiere decir lo anterior que, para efectos de apartarse del precedente en uso, no le bastará al juez señalar las bondades de una nueva posición, sino que además deberá acreditar la insuficiencia o la deficiencia de la vigente hasta ese momento.

Finalmente, resulta pertinente indicar que el apartamiento del precedente se predica de los jueces jerárquicamente inferiores al que sentó el precedente, ya que para este la figura aplicable es la del cambio de jurisprudencia, como sucede por ejemplo con las sentencias de unificación del Consejo de Estado o de la Corte Constitucional, para lo cual en todo caso la respectiva corporación deberá observar lo señalado en sus reglamentos, en la ley y/o en su propia jurisprudencia.

Lo hasta aquí expuesto permite evidenciar que, en Colombia, luego de décadas de transformaciones paulatinas, se ha verificado el tránsito, en apariencia definitivo, de un Estado legislativo o simplemente Estado de derecho, a un Estado social y constitucional de derecho, lo cual trajo consigo grandes cambios en la forma de concebir instituciones fundamentales al interior del ordenamiento jurídico, siendo el más relevante de estos el rol asumido por la Constitución Política como norma de normas, el cual dio a su vez paso a otras modificaciones, como la forma y la importancia de ejercer un control de constitucionalidad sobre las normas de rango inferior, y el rol preponderante que ha ido tomando la jurisprudencia durante las últimas tres décadas al interior del sistema de fuentes del derecho.

De acuerdo con lo anterior, es dable concluir que el ordenamiento jurídico colombiano debe entonces girar en torno a la defensa de la Constitución, pero también a la materialización de sus postulados, sean de la clase que sean (principios, reglas, valores, aspiraciones, etc.) y, por tanto, el universo normativo debe, en primer término, mostrarse acorde con los preceptos constitucionales, pero, además de ello, es necesario que participen activamente en su efectivización.

CAPÍTULO II

2. LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

En este capítulo, con el fin de dar continuidad al desarrollo de la estructura planteada, se abordará la figura de la acción de cumplimiento desde varios aspectos, así: en un primer momento, se expondrán los antecedentes de esta institución jurídica desde una perspectiva histórica, para luego verificar los debates, al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, que dieron vida al texto que finalmente quedaría plasmado en el artículo 87 de la Constitución Política de 1991. Posteriormente, y partiendo del referido canon constitucional, se analizarán los fundamentos teóricos y normativos de la acción de cumplimiento en el ordenamiento jurídico colombiano, para finalizar con un recuento de la forma en que se ha tratado este mecanismo constitucional en la jurisprudencia.

2.1. Antecedentes: generalidades históricas y particularidades en el contexto nacional

De manera general y uniforme, tanto la jurisprudencia como la doctrina especializada refieren como origen de la acción de cumplimiento al *Writ of mandamus* del derecho anglosajón, específicamente, en la Inglaterra medieval, donde fue concebido como un mecanismo en virtud del cual “los jueces ingleses ejercían un control sobre la actividad de las autoridades administrativas, a fin de que estas cumpliesen efectivamente con determinados deberes claramente determinados de antemano” (Ramelli Arteaga, 2000, p. 87).

Siguiendo la misma línea, Calle Correa, Gómez Aranguren, Palacio Palacio, y Senior Serrano (2019) sostienen que

Los antecedentes remotos de la acción de cumplimiento se encuentran en la figura de los interdictos romanos y, para la época moderna, en la institución del *writ of mandamus* que se consolida en el derecho inglés hacia mediados del siglo XVII. Este remedio procesal habilita tanto a la Corona como a los particulares para solicitar a los jueces ordenar a una autoridad renuente cumplir de manera perentoria con un deber legal incumplido. El *mandamus* tuvo especial importancia durante la fase de consolidación del imperio británico

[...] como un mecanismo que contribuía a procurar el cumplimiento de las leyes y reglas de derecho común en una época en la cual el aparato administrativo del estado inglés no alcanzaba a llegar a todos los confines del imperio (p. 81).

Este instrumento, como es apenas lógico, sería luego incorporado en el sistema jurídico estadounidense con la misma finalidad, pero evidenciándose, señala Ramelli Arteaga (2000), la introducción de una distinción basilar cual es la de las funciones discrecionales y las ministeriales, “siendo procedente el *writ of mandamus* únicamente en relación con estas últimas” (p. 87). De esta manera, se empieza a perfilar, desde allí, la que será, como se profundizará en el capítulo siguiente, una de las condiciones fundamentales para la procedencia de este mecanismo: la carga de analizar, en todas sus dimensiones, la naturaleza del deber, de la función o de la obligación contenidos en la norma cuya ejecución se persiga a través del ejercicio de la acción de cumplimiento.

En cuanto a los orígenes de la acción de cumplimiento en el ordenamiento jurídico colombiano se ha planteado como un antecedente, tal como lo refiere Camargo (2013), el artículo 20 de la Constitución Nacional de 1886, según el cual “[l]os particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la Constitución o de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas” (p. 27). Sin embargo, este argumento se considera algo forzado, pues si bien allí se establece una responsabilidad en cabeza de los funcionarios públicos por omisión en el ejercicio de sus funciones –tal como lo hace el actual artículo 6° constitucional– no se habla de un mecanismo que tienda a lograr el efectivo cumplimiento de dichas funciones o de las normas en ellas contenidas.

Calle Correa, Gómez Aranguren, Palacio Palacio, y Senior Serrano (2019) plantean “la acción de cumplimiento alcanzó a tener una fugaz existencia en la legislación colombiana entre 1984 y 1989” (p. 81), con la expedición del Código Contencioso Administrativo, contenido en el Decreto Ley 01 de 1984, cuyo artículo 86 prescribía que, en el marco de la acción de reparación directa allí consagrada, se podía pedir el cumplimiento de un deber eludido por la administración. Tal

posibilidad, no obstante, fue eliminada con las modificaciones introducidas por el Decreto 2304 de 1989³.

Sería finalmente en el seno de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 en donde realmente se hablaría, por primera vez, de una acción de cumplimiento como un mecanismo tutelar propiamente considerado. Allí, señala Camargo (2013), “fue creada la Subcomisión Tercera para el estudio de las propuestas presentadas sobre tres temas principales: los mecanismos de participación democrática, los instrumentos de protección de los derechos fundamentales, y los mecanismos de reforma constitucional” (p. 28). Dicha Subcomisión, conformada por los constituyentes Jaime Arias López, Darío Mejía Agudelo y Juan Carlos Esguerra Portocarrero, propuso inicialmente el siguiente texto, tal como se puede ver en la Gaceta Constitucional N° 52 del 17 de abril de 1991:

Toda persona podrá acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, para hacer efectivos la ejecución y el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

Sin embargo, en sesión N° 34 del 6 de mayo de 2021 la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente modificó la propuesta de la Subcomisión para extender el ámbito de la acción de cumplimiento “no solo al cumplimiento de la ley sino a la efectiva aplicación de los derechos. Asimismo, la competencia pasó de estar circunscrita a la jurisdicción contencioso-administrativa para quedar a cargo de la “jurisdicción respectiva”” (Calle Correa, Gómez Aranguren, Palacio Palacio, y Senior Serrano, 2019, p. 83). El texto aprobado por la Comisión fue finalmente el siguiente:

Toda persona podrá acudir ante la jurisdicción respectiva, para hacer efectiva la aplicación de un derecho o la aplicación y el cumplimiento de una ley de un acto administrativo. En

³ Artículo 16. El artículo 86 del Código Contencioso Administrativo quedará así: "Artículo 86. ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa de la petición sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos".

caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido. (Gaceta Constitucional N° 132 del 24 de octubre de 1991).

Respecto de este proyecto de artículo, se dijo en el correspondiente Informe de ponencia del 17 de mayo de 1991, para primer debate en plenaria, lo que a continuación se reseña:

Pese a que en el seno de la Comisión I se expresaron algunos reparos a una acción de cumplimiento tan amplia como la propuesta, por la subcomisión, se acogió finalmente el criterio de que, como esencial mecanismo de protección de los derechos, el particular debe tener la posibilidad de exigir de las autoridades el cumplimiento del deber omitido. El artículo propuesto consagra de manera amplia esta facultad en cabeza de toda persona y otorga a la jurisdicción contencioso-administrativa la potestad de ordenar a la autoridad respectiva la ejecución o el cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen su acción. (Gaceta Constitucional N° 77 del 20 de mayo de 1991).

El texto propuesto fue aprobado en primer debate por la Asamblea Nacional en sesión del 14 de junio de 1991 (Gaceta Constitucional N° 136 del 11 de noviembre de 1991), y luego la Comisión Codificadora cambió la expresión “jurisdicción respectiva” por la de “autoridad judicial” (Gaceta Constitucional N° 113 del 3 de julio de 1991), con lo cual se pudo haber pensado, *prima facie*, que “que del trámite de la ley se ocuparían los jueces de la República en la misma forma que del trámite de la acción de la acción de tutela” (Camargo, 2013, p. 30); sin embargo, y como se verá más adelante, ello no fue así.

Finalmente, y luego de aprobada una proposición sustitutiva presentada por el constituyente Esguerra Portocarrero “cuya principal variación consistía en eliminar aquella parte de la norma que extendía el alcance de la acción a lograr la efectiva aplicación de los derechos para, en su lugar, circunscribirla al cumplimiento de la ley y de los actos administrativos” (Calle Correa, Gómez Aranguren, Palacio Palacio, y Senior Serrano, 2019, p. 85), el texto hoy consagrado en el artículo 87 de la Carta Política fue aprobado en segundo debate en plenaria de la Asamblea Nacional constituyente en sesión del 28 de junio de 1991. (Gaceta Constitucional N° 142 del 21 de diciembre de 1991).

2.2. Fundamentos teóricos y normativos

Como se ha venido reseñando, después de las discusiones en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, el mecanismo fue plasmado en la Constitución en los siguientes términos: “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”. Sin embargo, el legislador de 1997, al desarrollar dicho mandato constitucional, lo modificó, al disponer en el artículo 1º de la Ley 393 que “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos”.

Posteriormente, el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o Ley 1437 de 2011 le dio a la acción de cumplimiento la connotación de medio de control de la administración al disponer que “Toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución de renuencia, **para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley** o actos administrativos” –negritas fuera del texto–.

Dicho lo anterior, a continuación se esbozarán algunos de los elementos descriptivos de la acción de cumplimiento, con base en lo dispuesto en la normativa y en lo expuesto por la doctrina especializada:

a. Finalidad

En la ponencia del proyecto para el segundo debate que a la postre se convertiría en la Ley 393 de 1997, el senador Parmenio Cuéllar Bastidas, citado por Camargo (2013), manifestó que “el Congreso ha querido hacer de la acción de cumplimiento un recurso verdaderamente ciudadano, informal, rápido y capaz de concretar los postulados del ordenamiento jurídico” (p. 78). Así, lo que se persigue con este mecanismo no es otra cosa que la materialización de las normas válidamente creadas como una manifestación de la real vigencia del Estado social de derecho, y

más aún en uno que, como el colombiano, se caracteriza por presentar lo que Ferrajoli ha llamado “inflación normativa”, esto es, una producción desmesurada de textos jurídicos, pero con un escaso nivel de cumplimiento o ejecución de los mismos.

Refiriéndose a este tema, Calle Correa, Gómez Aranguren, Palacio Palacio, y Senior Serrano (2019) señalan que

Según se expresa en los debates desarrollados en la Asamblea Nacional Constituyente, la finalidad del constituyente al consagrar esta acción fue dotar a los particulares de un mecanismo para procurar la vigencia y eficacia material de las leyes y actos administrativos y así contrarrestar “la falta de actividad de la administración” y el desacato de las normas jurídicas por parte de las autoridades.

Asimismo, la génesis del artículo 87 de la Carta revela que la acción de cumplimiento persigue, ante todo, la satisfacción del interés público en lograr la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, en cuanto a ejecución de las leyes y actos administrativos se refiere. No es cometido directo de esta acción procurar la efectividad de los derechos subjetivos, para lo cual están previstas otras acciones constitucionales, como la tutela. Sin embargo, la acción de cumplimiento puede llegar a contribuir a esta finalidad por vía indirecta, al asegurar la observancia de mandatos generales de cuyo cumplimiento depende la garantía efectiva de los derechos de las personas (p. 86).

Camargo (2013) indica que

Tal acción tiende a corregir uno de los problemas seculares del sistema jurídico colombiano: centenares de leyes, por no decir miles, que se quedaron escritas, sin que se pudiera forzar a las autoridades a cumplirlas. En otras palabras, la burla cotidiana a la ley. Y la inejecución de miles de actos administrativos, tanto de contenido general como de contenido particular y concreto, que se quedaron en el limbo, sin poder ejercer una acción idónea para obligar a las autoridades a cumplir y respetar lo que dispusieron o prohibieron. Sin embargo, esta acción tiene problemas ante la jurisdicción contencioso-administrativa (p. 78).

Vergara Mesa (2007) sostiene que la acción de cumplimiento

Aparece como uno de los más importantes instrumentos creados en la Carta de 1991 para la realización de los fines del Estado Social de Derecho, especialmente porque pretende asegurar la efectividad de los derechos de las personas y los deberes de las autoridades públicas, las que, en Colombia, son preocupantemente proclives a la inacción a pesar de los reiterados mandatos constitucionales de la acción positiva hacia la procura del interés general y de la responsabilidad que se consagra por tales conductas (p. 241).

Blanco (2003), en la misma línea, se refiere a la acción de cumplimiento como “un remedio ante la negligencia del aparato estatal”, lo cual “se traduce en una evidente inactividad que frecuentemente raya en una incuria manifiesta por parte de los poderes públicos”. Respecto de ese concepto de inactividad, el mismo autor plantea la distinción entre inactividad formal y material, siendo la primera la que se sucede por el hecho de no atender de una petición o no adelantar un procedimiento administrativo a solicitud de parte, mientras que la segunda “incluye el simple concepto material de la omisión, el no hacer”, siendo esta clase de inactividad a la que se circunscribe el ejercicio de la acción de cumplimiento (pp. 143-144).

b. Competencia

Como se pudo observar en el acápite denominado “Antecedentes” de este mismo capítulo, durante los debates al interior de la Asamblea Nacional Constituyente se presentaron posiciones diversas en cuanto a la asignación de la competencia para conocer de las acciones de cumplimiento, hasta que finalmente se consignó en el texto constitucional, sin más, que para el efecto se podía acudir a “la autoridad judicial”, situación ésta que llevó a que durante alrededor de seis años no haya sido posible acudir a este instrumento tutelar, pues casi que desde promulgada la carta del 91 el Consejo de Estado sentó su posición invariable según la cual ni ese alto tribunal ni ningún otro juez podía válidamente tramitar una acción de cumplimiento hasta que el legislador –ante el silencio del constituyente primario– estableciera las competencias y regulase el trámite de la misma (Camargo (2013, p. 38).

Por su parte, al conocer una acción de cumplimiento ante ella incoada, la Corte Constitucional, en providencia del 10 de diciembre de 1992 (denominada ACU-01 de 1992), sostuvo que

La acción de tutela se reglamentó mediante el Decreto Ley 2591 de 1991 y sólo a partir de ese momento las autoridades competentes se pronunciaron sobre esta acción. Así mismo, la acción de cumplimiento será ejercida sólo a partir del momento en que sea reglamentada por el legislador, ante todo, en aspectos como el procedimiento y la competencia, los cuales deben ser definidos por la ley. [...] Considera la Corte Constitucional que por el momento no se puede instar la aplicación de una ley o un acto administrativo a través de la acción de cumplimiento, ya que ésta no ha sido reglamentada por la ley, motivo por el cual no tiene establecido un derrotero sobre el cual se deba mover quien pretenda ejercitarla, ni el procedimiento con fundamento en el cual la autoridad ante quien se instaura debe observar.

Fue necesario, entonces, esperar hasta la expedición de la Ley 393 de 1997, la cual estableció en su artículo 3° que, de las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de ley o acto administrativo, conocerían en primera instancia los jueces administrativos con competencia en el domicilio del accionante, y en segunda instancia el tribunal contencioso administrativo del Departamento al cual pertenezca el juzgado administrativo. Respecto de la competencia del Consejo de Estado, se dijo que las acciones serían resueltas por la sección o subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el consejero a quien corresponda en reparto. Finalmente, se indicó en un párrafo transitorio que hasta tanto entrasen en funcionamiento los jueces administrativos, la competencia en primera instancia sería tribunales contenciosos administrativos y la segunda en el Consejo de Estado.

Posteriormente, dichas reglas competenciales fueron retomadas por el texto original de la Ley 1437 de 2011, cuyo artículo 152-16 estableció que correspondía a los tribunales administrativos conocer en primera instancia los procesos de cumplimiento promovidos contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas, mientras que el artículo 155-10 señalaba que correspondía a los jueces administrativos conocer de las acciones de cumplimiento incoadas contra las autoridades de los órdenes local, municipal, distrital o departamental, o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas. Aunque los referidos artículos fueron

modificados, respectivamente, por los artículos 28 y 30 de la Ley 2080 de 2021, no se presentaron variaciones en los textos originales de los numerales referenciados.

c. Principios y trámite preferencial

Enseña el artículo 2° de la Ley 393 que “el trámite de la Acción de Cumplimiento se desarrollará en forma oficiosa y con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y gratuidad”, siendo pertinente tener en cuenta que “[c]omo la Ley 393 de define los principios rectores de la acción de cumplimiento, hay que acudir entonces a los principios de la administración de justicia, contenidos en la Ley 270 de 1996”, así como –en lo pertinente– a los principios contenidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en atención a la remisión de que habla el artículo 30 *ibídem* (Camargo, 2013, p. 83).

De otra parte, se tiene que el artículo 12 de la mencionada Ley 393 de 1997 dispone que “[l]a tramitación de la Acción de Cumplimiento estará a cargo del Juez, en turno riguroso, y será sustanciada con prelación, para lo cual pospondrá cualquier asunto de naturaleza diferente, salvo la Acción de Tutela”, y que “[l]os términos son perentorios e improrrogables”. Lo anterior, denota la intención del legislador de hacer de esta acción un instrumento realmente célere y eficaz, en consonancia con su finalidad y con su naturaleza como mecanismo protector.

d. Legitimación

La de cumplimiento es una acción de las denominadas “públicas”, por cuanto puede ser promovida por cualquier persona sin necesidad de actuar por conducto de abogado, al tenor del artículo 4° de la Ley 393. Esta norma, igualmente, radica la facultad de ejercer la acción de cumplimiento en (i) los servidores públicos (especialmente aquellos adscritos a los órganos de control), (ii) las organizaciones sociales y (iii) las organizaciones no gubernamentales.

En cuanto a la pasiva, establece el artículo 5° de la Ley que desarrolló el artículo 87 constitucional que “[l]a Acción de Cumplimiento se dirigirá contra la autoridad a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo”, siendo relevante señalar frente a este aspecto que la redacción original de la norma aludía únicamente a la autoridad “administrativa”, expresión que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-157 de 1998, pues para el alto tribunal “la acción de cumplimiento procede de modo general contra cualquier autoridad que incumpla la ley o un acto administrativo, sin que importe la rama del poder público a la cual pertenezca”.

De igual manera, el artículo 6° de la Ley 393 señala que la acción de cumplimiento procede contra “acciones u omisiones de particulares que impliquen el incumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o Acto administrativo, cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las mismas”, evento en el cual, la acción “podrá dirigirse contra el particular o contra la autoridad competente para imponerle dicho cumplimiento al particular”. Esto, ante el silencio de la norma, deberá entenderse a discreción del accionante.

e. Procedibilidad

Prescribe el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 que “[l]a 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”, y que, así mismo, “procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido” en dicha Ley. Por su parte, el inciso final de esta misma norma reza que esta acción “[t]ambién 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”.

El inciso 2° del artículo en comento establece una suerte de requisito de procedibilidad, al imponer al accionante la obligación de requerir previamente a la autoridad renuente el cumplimiento del deber legal o administrativo, supeditando la procedencia del mecanismo a que la autoridad “se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la

presentación de la solicitud”. A renglón seguido, indica la referida norma que “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”.

Este requisito fue traído nuevamente por la Ley 1437 de 2011, cuyo artículo 161-3 prescribe, al establecer los requisitos previos para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que “[c]uando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8o de la Ley 393 de 1997”. Al pronunciarse sobre este aspecto, el Consejo de Estado ha decantado los requisitos que deben concurrir para que la autoridad accionada se considere efectivamente en renuencia, pues esta exigencia no se satisface con la sola presentación de un derecho de petición. Sobre este aspecto se ahondará en el acápite siguiente, en el cual se analizará la jurisprudencia del alto tribunal sobre la acción de cumplimiento.

f. Improcedibilidad

En los términos del artículo 9° de la Ley 393, la acción de cumplimiento no procede en los siguientes eventos:

1. Cuando se persiga la protección de derechos subjetivos que puedan ser garantizados mediante el ejercicio de la acción de tutela. En caso de presentarse la acción, el juez que asuma el conocimiento deberá darle el trámite preferencial establecido para la acción de tutela. Esta disposición fue declarada exequible por la Corte constitucional mediante Sentencia C-1194 de 2001, cuyo contenido se detallará en el acápite posterior.
2. Cuando se cuente con otro mecanismo judicial para el cumplimiento de la norma o el acto administrativo, salvo que se acuda a ella para evitar la materialización de un perjuicio grave e inminente. Esta limitación a la acción de cumplimiento fue declarada ajusta a la carta por la Sentencia C-193 de 1998, la cual se expondrá en el apartado que sigue.

3. Cuando se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos. Esta es, a no dudarlo, la causal de improcedibilidad de la acción de cumplimiento que más controversia ha suscitado, pues aun cuando la Corte Constitucional declaró exequible dicha prescripción en providencia que más adelante se reseñará, un importante sector de la doctrina considera que dicha limitante desnaturaliza por completo la acción de cumplimiento, casi al punto de hacerla improductiva. Sobre el particular, expresa Camargo (2013) que dicha restricción fue insertada en la norma a instancias del entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, y recuerda la disconformidad del senador ponente para primer y segundo debate trayendo a colación la edición del 3 de agosto de 1977 del diario El Espectador, en los siguientes términos: “A una semana de que la llamada hermana de la tutela entrara en vigencia, el propio ponente de la iniciativa advierte las limitaciones que el Congreso le introdujo a la norma y que prácticamente anulan su alcance” (p. 125).

Ciertamente, resulta, cuando menos, contradictorio que mediante la acción constitucional de cumplimiento no se pueda procurar la materialización de normas que establezcan gastos, pues es precisamente a través de la ejecución del presupuesto estatal que las entidades de todas las ramas del poder público cumplen, en su mayoría, su misionalidad y dan cumplimiento a los fines esenciales del Estado de los que habla el artículo 2° de la carta del 91.

Esta limitante al ejercicio de la acción de cumplimiento, no obstante, fue delimitada posteriormente por el Consejo de Estado, al precisar el alcance de la expresión “normas que establezcan gastos”, diferenciando entonces entre un gasto establecido y uno presupuestado. Sobre este particular se volverá más adelante, al analizar la jurisprudencia de la corporación sobre la acción de cumplimiento.

Sin embargo, para Vergara Mesa (2007), todos estos aspectos relacionados con la procedibilidad y la improcedibilidad de la acción de cumplimiento “prácticamente la han convertido en un mecanismo pletórico de formalidades y de requisitos difícilmente observables para que tenga la eficacia constitucionalmente concebida para ella” (p. 242). Y es que aun cuando el constituyente primario expresamente no la dotó con el carácter de informalidad con el que sí revistió, por ejemplo, a la acción de tutela, la naturaleza constitucional y la finalidad perseguida por la acción

de cumplimiento han debido hacerla merecedora de otra clase de tratamiento por parte del legislador inicialmente y luego de la jurisprudencia, pues al plagarla de limitaciones y de formalidades procesales, la asemejaron más a un mecanismo ordinario que a uno constitucional.

2.3. La acción de cumplimiento en la jurisprudencia

Debido a la novedad que, en materia constitucional presentaba, y a los desafíos procesales suscitados por la generalidad de su texto en la Constitución Política de 1991, la acción de cumplimiento dio rápidamente lugar a pronunciamientos de los altos tribunales –específicamente del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional– que luego irían evolucionando, especialmente, a partir de las decisiones de constitucionalidad proferidas respecto de la Ley 393 de 1997 y de las interpretaciones sobre ellas hechas por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, todo lo cual ha llevado a precisar el contenido y el alcance de la acción bajo estudio, tal como pasará a verse a continuación.

a. Pronunciamientos de la Corte Constitucional

Sentencia C-157 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

La Sentencia C-157 de 1998, mediante la cual la Corte Constitucional decidió sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas en contra de los artículos 1° (parcial), 2° inciso segundo, 3° (parcial), 5° (parcial) y 9° (parcial) de la Ley 393 de 1997, fue uno de los primeros pronunciamientos jurisprudenciales en abordar de fondo cuestiones materiales y procesales de la acción de cumplimiento, siendo de los más relevantes hasta la fecha, tanto por sus argumentaciones como por sus decisiones en materia de constitucionalidad.

En cuanto al objeto y a la finalidad de la acción de cumplimiento, indica la Corporación lo siguiente:

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.

Adicional a lo anterior, resulta relevante señalar que, en este pronunciamiento, la Corte, además, eleva a la acción de cumplimiento a la categoría de derecho subjetivo radicado en cabeza de todos los asociados, definiéndolo como la facultad de toda persona a “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”, cuando quiera que esta se abstraiga de cumplimiento de dichas obligaciones.

Se recuerda, de otra parte, que a través de esta Sentencia el tribunal constitucional expulsó del ordenamiento jurídico la limitación creada por el legislador al establecer en el artículo 5° de la Ley 393 que la acción de cumplimiento únicamente procedía cuando la autoridad renuente era la “administrativa”, bajo las siguientes consideraciones:

No obstante la limitación que establece dicho precepto, en cuanto a que sólo puede ser sujeto pasivo de la acción la autoridad administrativa, otras disposiciones de la ley al referirse a la autoridad respecto de la cual procede esta acción, permiten su ejercicio ante la autoridad pública en general, sin restringir su alcance. [...] En efecto, una interpretación armónica de las disposiciones antes mencionadas, conduce a que la acción de cumplimiento procede de modo general contra cualquier autoridad que incumpla la ley o un acto administrativo, sin que importe la rama del poder público a la cual pertenezca, y sin que pueda limitarse su ejercicio respecto de aquellas que tienen la calidad de administrativas.

Más adelante, la Corte declaró la inexecutable del inciso 2° del artículo 2° de la Ley que desarrolla el canon 87 constitucional, el cual ordenaba al juez de conocimiento de la acción de cumplimiento realizar una interpretación restrictiva sobre el presunto incumplimiento, y declararlo sólo en aquellos casos en los que el mismo fuese evidente. Para la corporación, tal mandato

representa una injerencia inaceptable del legislador en el ámbito de competencia de los jueces de la República, cercenando la autonomía y la independencia con la que estos deben actuar, pues “el deber de cumplir una norma legal o un acto administrativo no admite gradaciones, esto es, la autoridad cumple o no cumple, y naturalmente, no cumple o incumple a medias”.

Finalmente, aborda la Corte el frente a normas que establezcan gastos, pues al igual que la doctrina –como arriba se indicó–, uno de los demandantes consideró que dicha norma era contraria el artículo 87 de la carta del 91, toda vez que este no hace distinción alguna en este sentido y, por ende, no le era dable al legislador hacerlo. Sin embargo, consideró el alto tribunal que dicha restricción se ajustaba a la Constitución, acudiendo a argumentos de diversas índoles, pero alejados, como consideración personal, de una real interpretación constitucional, tal como se transcribe, *in extenso*, a continuación:

La Corte no encuentra que la Constitución impida al legislador encargado de darle desarrollo procesal a la acción de cumplimiento, contemplar algunas restricciones que sean necesarias para tipificarla de manera adecuada de suerte que responda a la concepción que surge de aquélla.

Es evidente que, si el requisito constitucional para estimar una acción de cumplimiento se concreta en la omisión de un deber, escapa a esta acción la impugnación de conductas que carezcan de obligatoriedad, máxime en los casos en los cuales la Constitución concede un margen de libertad de acción o atribuye a un órgano una competencia específica de ejecución condicionada.

Las órdenes de gasto contenidas en las leyes, por sí mismas, no generan constitucionalmente a cargo del Congreso o de la administración, correlativos deberes de gasto. No puede, en consecuencia, extenderse a este componente de las normas legales, la acción de cumplimiento. La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria, pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la CP., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley de presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP.).

Finalmente, las partidas incorporadas en la ley anual de presupuesto, no corresponden a gastos que “inevitablemente” deban efectuarse por la administración, puesto que ese carácter es el de constituir “autorizaciones máximas de gasto”. El artículo 347 de la Carta Política, en punto a las apropiaciones del presupuesto precisa que en ellas se contiene “la totalidad de los gastos que el Estado *pretenda* realizar durante la vigencia fiscal respectiva”. De ninguna manera se deriva de la Constitución el deber o la obligación de gastar, aún respecto de las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso.

Respecto de la anterior determinación, los magistrados Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa salvaron sus votos, manifestando que

Lo que se buscó en 1991 con la aprobación del artículo 87 de la Carta fue, justamente, contrarrestar el fenómeno de las numerosas normas expedidas en el país y consuetudinariamente incumplidas, incluyendo las que ordenaban gastos. Un Estado serio y consecuente opta por una de dos vías: cumple las leyes que decretan gastos, las cuales, en cuanto normas jurídicas, constituyen mandatos que deben tener efectividad en la vida real, o se abstiene de aprobar leyes de gastos si no hay recursos para efectuarlos.

Pero lo que resulta de la norma enjuiciada, y del Fallo que nos ocupa, es exactamente lo contrario: que el Estado decrete gastos, sin límite ni medida -para acallar, por ejemplo, reclamos regionales, protestas populares, huelgas o críticas de la opinión pública-, y que se reserve el derecho de cumplir o no los compromisos contraídos. En síntesis, es lícito y constitucional el engaño a los gobernados, a quienes se ilusiona primero con leyes aprobatorias de gastos, se los desilusiona después con el incumplimiento de las mismas, y finalmente se los despoja del único mecanismo judicial del que los dotó el Constituyente para su defensa.

Sentencia C-158 de 1998. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

En este fallo, consideró la alta corporación conforme a la Constitución que los servidores públicos estén legitimados para promover acciones de cumplimiento (Ley 393, art. 4°), desechando así el

argumento de los demandantes según el cual es incoherente e ilógico que los funcionarios del Estado puedan iniciar este mecanismo cuando –en su sentir– este es precisamente un instrumento de protección de los ciudadanos frente a aquellos. Esto dijo la Corte:

La necesidad del desempeño armónico de las funciones de las distintas ramas del poder público, encuentra garantía en la posibilidad reconocida a todos los servidores públicos de ejercer la acción de cumplimiento para lograr la efectividad de lo dispuesto por la ley o por los actos administrativos. En efecto, pregona la Constitución en su artículo 113 que *los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*. Los servidores públicos, como mecanismo para hacer efectiva esta colaboración, cuando ella se ve impedida por la omisión en el cumplimiento de la ley o de los actos administrativos por parte de otra autoridad, tendrán a su disposición, como herramienta coercitiva, el ejercicio de la acción que regula la norma bajo examen. De esta manera ella se erige en garantía de efectividad en esta colaboración que prescribe el constituyente.

Sentencia C-193 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

En esta oportunidad, se pronunció la Corte sobre la limitante –arriba reseñada– atinente a la no procedencia de la acción de cumplimiento en el supuesto consagrado en el inciso 2° del artículo 9° de la Ley 393, esto es, “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”, con excepción de la expresión “*la norma o*”, la cual fue declarada inexecutable.

Para el alto tribunal, es evidente que con la acción de cumplimiento se persigue la realización del derecho objetivo, esto es, de normas generales, impersonales y abstractas, contrario a lo que sucede, por ejemplo, con la acción de tutela, mecanismo por excelencia destinado a la garantía de derechos subjetivos, de lo que se sigue que su ámbito de aplicabilidad se circunscribe a situaciones personales y concretas. En palabras de la Corte

cuando se trata de actos administrativos subjetivos, que crean situaciones jurídicas individuales, concretas y particulares, el cumplimiento efectivo del respectivo acto interesa

fundamentalmente a la esfera particular de la persona y no a la que corresponde a la satisfacción de los intereses públicos y sociales. Por ello se justifica constitucionalmente, por considerarse razonable y no afectar el contenido esencial de la norma del artículo 87 constitucional, la previsión del legislador, en el sentido de que en tales casos, el afectado, o sea, a quien se le lesiona directamente su derecho pueda acudir a los mecanismos ordinarios que también éste ha instituido para lograr el cumplimiento de tales actos, porque dentro de la autonomía discrecional de que goza para la configuración de la norma jurídica, no resulta contrario al referido mandato constitucional que el precepto acusado permita la existencia de mecanismos alternativos para el cumplimiento de esta clase de actos, salvo cuando de no asegurarse la efectiva ejecución del acto particular y concreto se pueda derivar para el interesado “un perjuicio grave e inminente”.

Sentencia C-893 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Analiza la Corte las expresiones “con fuerza de ley” y “con fuerza material de ley” contenidas en diversas disposiciones de la Ley 393 de 1997, con el fin de determinar –como lo asumió el accionante– sin con ellas de desconocía el artículo 87 de la Constitución Política de 1991, al sustraer algunas leyes del radio de operación de la acción de cumplimiento. Sin embargo, el máximo juez de lo constitucional difiere de los demandantes, acudiendo al siguiente razonamiento:

Conforme a lo anterior, es claro que el cargo de los actores carece de todo sustento pues una ley, en sentido formal, tiene, por el sólo hecho de ser una ley, una fuerza material de ley, esto es, puede derogar o modificar otras leyes, y no puede ser derogada sino por normas de igual o superior jerarquía. Por ende, no encuentra la Corte que puedan existir casos en que una ley -en sentido formal- se encuentre desprovista de fuerza material de ley, por lo cual no es cierto que las expresiones acusadas restrinjan el alcance de la acción de cumplimiento, tal y como se encuentra definida en el artículo 87 de la Carta. Por ello, esta Corporación, en la sentencia C-157 de 1998, MP Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara, al declarar la constitucionalidad del artículo 1º de esta ley, que incluye la expresión “con fuerza material de ley”, precisó que ese aparte “está indicando que se trata de hacer efectivos mandatos del legislador, provenientes del Congreso o del Gobierno en ejercicio de funciones legislativas”.

Sentencia T-960 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

Por medio de este fallo, “[l]a Corte modula o flexibiliza la interpretación inicial de la C-157 de 1998, en relación con la prohibición del artículo 9 según la cual la acción de cumplimiento no procede para ordenar gastos” (Calle Correa, Gómez Aranguren, Palacio Palacio, y Senior Serrano, 2019, p. 91). En efecto, al resolver en sede de revisión la impugnación frente a dos fallos de tutela en acciones promovidas en contra del Consejo de Estado, el alto tribunal constitucional acogió la tesis del órgano de cierre de lo contencioso administrativo según la cual la prohibición contenida en el artículo 9° de la Ley 393 no es absoluta, ni siquiera a pesar de haber sido declarada executable por la Corte Constitucional, siendo necesario analizar el contexto en que se promueve y se resuelve la respectiva acción de cumplimiento.

En el caso analizado, los tribunales administrativos de Cauca y Nariño ordenaron al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana “INURBE”, en procesos diferentes, dar cumplimiento a lo dispuesto en normas y actos administrativos que ordenaban el otorgamiento de soluciones de vivienda a personas víctimas de desastres naturales, habiendo transcurrido años sin que dichas soluciones se materializaran. Tales decisiones fueron impugnadas por el INURBE, aludiendo a la prohibición arriba referenciada, pero fueron confirmadas por el Consejo de Estado acogiendo los argumentos de los referidos tribunales, los cuales igualmente fueron avalados por la Corte en los siguientes términos:

contrario a lo afirmado por la entidad demandante, la interpretación que realizó el Consejo de Estado de los casos concretos sometidos a su conocimiento frente a la prohibición del parágrafo del artículo 9° de la Ley 393 de 1997 y, de la jurisprudencia de esta Corporación, lejos de ser arbitraria y caprichosa, antepone principios constitucionales de indiscutible prelación respecto de la prohibición legal mencionada, sobre todo, al ser confrontados frente a los dramáticos hechos que originaron las acciones de cumplimiento.

En efecto, la interpretación realizada por la Corporación accionada, supone que la prohibición contemplada en el parágrafo del artículo 9ª de la Ley 393 de 1997, se refiere a situaciones de normalidad, pero no puede ser aplicada con el rigorismo que se pretende por

parte de la entidad demandante, cuando se trata de situaciones imprevistas e imprevisibles que afectan a las personas no solamente en su integridad física, sino que crean circunstancias verdaderamente lesivas de la dignidad del ser humano.

Sentencia C-010 de 2001. M.P. Fabio Morón Díaz.

Mediante esta sentencia, la Corte, entre otros asuntos, fija el alcance de la expresión “inminente” contenida en el artículo 8° de la Ley 393, según la cual, para que proceda la acción de cumplimiento, se debe estar en presencia de acciones o de omisiones de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir *inminente* incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos. para la corporación dicha exigencia es constitucional, pues

la disposición impugnada no hace más que realizar el derecho consagrado en el artículo 87 superior, sin contrariar ni desconocer su contenido o el de cualquier otro precepto constitucional, pues además, si se tiene en cuenta que el artículo 2 de la Carta Política establece que son fines esenciales del Estado, entre otros, “...garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, y que el artículo 150 superior le atribuye al Congreso la cláusula general de competencia para producir leyes que sirvan para la realización de los mismos, no hay duda que en el caso específico que se analiza el Congreso estaba habilitado para expedir la norma impugnada, incluyendo en su texto la posibilidad de interponer la acción de cumplimiento, en aquellos eventos en los cuales, si bien materialmente aún no se ha producido la omisión del deber concreto, de las acciones u omisiones de la autoridad responsable es posible deducir que existe una real expectativa de que éste se produzca de manera “inminente”, esto es que exista el riesgo de que suceda prontamente.

Sentencia C-1194 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

La Corte analiza en este fallo, nuevamente, la constitucionalidad de la Ley 393 de 1997, esta vez en asuntos relacionados con la procedibilidad de la acción de cumplimiento, en tres aspectos puntuales, a saber (i) la necesidad de constitución en renuencia, (ii) la inminencia de un perjuicio irremediable para el accionante como excepción a la obligación de acreditar la renuencia de la

autoridad, y (iii) la improcedencia de la acción de cumplimiento cuando se persiga la protección de derechos susceptibles de ser amparados por vía de tutela.

Frente al primer asunto, dijo el alto tribunal que

Como la acción de cumplimiento no es para garantizar la ejecución general de las leyes, sino el cumplimiento de deberes omitidos, la constitución en renuencia es un paso conducente dentro del proceso encaminado a exigir a una autoridad el cumplimiento de una de sus obligaciones (legales o administrativas), pues ésta es la manera, no sólo de constatar el incumplimiento de la administración, sino de delimitar el ámbito del deber omitido, es decir, de identificar los elementos específicos y determinados, así como sus modalidades respecto de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que pudo haber empleado la norma incumplida, para precisar sus alcances, como se anotó en el apartado 3.2. Por eso, la constitución en renuencia es compatible con la naturaleza y funciones de la acción de cumplimiento. Cabe subrayar que el propio texto del artículo 87 C.P. introdujo el concepto de la renuencia de manera expresa al señalar que “la sentencia ordenará a la autoridad renuente el incumplimiento de un deber omitido” (subraya fuera del texto).

Adicionalmente, indicó la Corte que “[l]a eficacia y pertinencia de la orden judicial será mayor cuando se haya predeterminado qué es lo que la administración se niega a hacer para cumplir el deber omitido”, lo cual se evidencia con el requerimiento efectuado por el accionante y con la respuesta –o el silencio– de la autoridad requerida. Asimismo, señala que la constitución en renuencia brinda a la administración la posibilidad de cumplir el deber que hasta ese momento ha venido omitiendo, o bien de exponer las razones por las cuales considere que no se encuentra incurso en ninguna omisión.

En cuanto al segundo de los puntos señalados, el alto tribunal declaró inexecutable la expresión "para el accionante" contenida en el inciso 2° del artículo 8° de la Ley 393, de manera tal que la excepción allí consagrada en cuanto al no agotamiento de la constitución en renuencia será procedente cuando sea inminente la materialización de un perjuicio irremediable, al margen de que dicho menoscabo pueda afectar al mismo accionante o a cualquier otro individuo. Se relacionan a continuación los argumentos de la Corte:

Exceptuar sólo al accionante del deber de constituir en renuencia a la autoridad pública, o al particular competente, como condición de procedencia de la acción se evidencia contrario al texto del artículo 87 de la Constitución, sobre todo si es interpretado a la luz de los tratados internacionales en materia de derechos humanos que garantizan el derecho a la tutela judicial efectiva. No es consistente con la finalidad ni con las condiciones de ejercicio de la acción de cumplimiento – la cual propugna la defensa de la integridad del ordenamiento jurídico y no exige al afectado por el incumplimiento el ejercicio directo de la acción como requisito de su procedibilidad – que el perjuicio irremediable deba cernirse exclusivamente sobre la persona del accionante. Potenciales afectados que no pueden defenderse por sí mismos podrán ser beneficiarios de una acción de cumplimiento, por lo que la decisión de imponer la carga de construir en renuencia pese al peligro inminente para los beneficiarios de sufrir un perjuicio irremediable no es razonable.

Por último, en lo tocante a la no procedencia de la acción bajo estudio cuando con ella se busque la protección de derechos que se puedan garantizar a través de la acción de tutela consideró la corporación constitucional que dicha restricción no es contraria a la norma superior, por las razones que se exponen a continuación:

La Carta Política definió la acción de tutela y la acción de cumplimiento con órbitas y finalidades propias. Tal como lo ha reconocido esta Corporación en varias ocasiones, la Carta Política “introdujo en los artículos 86 y 87 (...) dos instituciones con alcances y propósitos diferentes: la tutela, enderezada al objetivo específico de proteger los derechos fundamentales y la acción de cumplimiento, encaminada a propugnar por el imperio del orden jurídico mediante la cabal y plena realización de lo dispuesto en las leyes y los actos administrativos”. [...] Aun cuando ciertamente existen casos difíciles frente a los cuales no es claro si procede o no la acción de cumplimiento, será el juez competente quien deberá apreciar en cada evento, si de lo que se trata es de la aplicación directa de la Constitución para la protección de derechos de rango constitucional o del cumplimiento de la ley y de los actos administrativos para exigir la realización de un deber omitido.

Sentencia C-651 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, un ciudadano demanda los apartes de la Ley 393 de 1997 que establecen la procedencia de la acción de cumplimiento para lograr la ejecución de norma con fuerza material de ley y de actos administrativos, denunciando una presunta omisión del legislador al no establecer expresamente que se pueda acudir a este instrumento para perseguir el cumplimiento de la Constitución Política y de las convenciones colectivas de trabajo, por considerarlas leyes en sentido material, lo cual desdibuja la razón de ser de la Ley 393 y del artículo 87 de la norma superior. Para la Corte, sin embargo, no contraría la carta del 91 el hecho de que no se pueda exigir la materialización de sus mandatos vía acción de cumplimiento, arribando a la siguiente conclusión:

En ese orden de ideas, la limitación de las competencias judiciales en cuanto al cumplimiento de la Constitución, en particular en lo que respecta a la acción de cumplimiento, tiene como propósito permitirle a los demás órganos del Estado, y principalmente al legislador, el margen de interpretación necesario para desarrollar políticamente la Carta. Esta forma de desarrollarla permite evaluar y enfrentar las necesidades sociales de cada momento histórico, sin que la creación descontrolada de subreglas constitucionales de carácter judicial, por fuera de las competencias establecidas en la Carta, termine por anular el pluralismo político.

Respecto de los argumentos esbozados por el alto tribunal para arribar a dicha conclusión, los mismos serán analizados en el capítulo siguiente, por tener relación directa con la tesis que allí se sostendrá.

Sentencia T-1064 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

En sede de revisión, analiza la Corte el tema del debido proceso en el marco del trámite de la acción de cumplimiento, específicamente, en lo relacionado con el deber de notificación por parte del juez de conocimiento a la parte pasiva del proceso judicial y con la vinculación al proceso de terceros legítimamente interesados, concluyendo que “en el trámite de la acción de cumplimiento la obligación de vinculación oficiosa sólo se predica de aquella autoridad o particular que, conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido”, sin que haya lugar a tener como parte interesada a terceros que se puedan considerarse “afectados” por el

actuar de la administración, pues el mecanismo objeto de análisis no tiene por finalidad revisar la legalidad de las actuaciones de aquella, sino simplemente ordenarle, a ella o al particular cuando sea procedente, que dé cumplimiento a un deber omitido que se encuentre consagrado en una norma con fuerza material de ley o en un acto administrativo.

Sentencia C-319 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

A través de esta sentencia, la Corte declara ajustada al ordenamiento superior la previsión del legislador, contenida en el artículo 16 de la Ley 393, de no consagrar recursos para atacar las providencias que se dicten en el trámite de una acción de cumplimiento, salvo la sentencia y el acto que deniegue la práctica de pruebas. Para la colegiatura constitucional, estamos ante “un mecanismo judicial de jerarquía constitucional, que está previsto bajo un procedimiento sencillo y ágil, acorde con el objetivo del constituyente de otorgar a los ciudadanos herramientas efectivas para lograr la eficacia de normas y actos administrativos”, y por tanto no le es dable al legislador introducir en su trámite “instrumentos procedimentales especializados, inasibles para los ciudadanos sin formación jurídica particular”. En conclusión

el Pleno considera que la norma acusada es compatible con los derechos de contradicción y defensa, así como con el derecho de acceso a la administración de justicia. Esto debido a que responde a la necesidad de contar con un proceso de acción de cumplimiento sin dilaciones injustificadas. A su vez, la restricción de los recursos frente a las decisiones de trámite de dicha acción, no afectan desproporcionadamente la vigencia material de las pretensiones ni la posibilidad general de exigibilidad judicial de los derechos. Por lo tanto, no excede el amplio margen de configuración legislativa que la Constitución reconoce en materia de procedimientos judiciales.

Sentencia SU-077 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Se aborda el caso de un alcalde distrital que acude a la acción de tutela buscando la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a ser elegido, los cuales consideró vulnerados por el Consejo Nacional Electoral, pues en su sentir “dicha autoridad omitió dar cumplimiento al deber impuesto en la Carta Política de reglamentar la actividad electoral y establecer reglas en las

actuaciones administrativas que resuelven las iniciativas ciudadanas para promover la revocatoria del mandato de los alcaldes”. Sin embargo, el juez constitucional de primera instancia –en decisión confirmada en segunda– declaró improcedente el mecanismo de amparo, al considerar –entre otras razones que no vienen al caso– que para el fin perseguido la parte activa ha debido acudir a la acción de cumplimiento y no a la de tutela. Para zanjar este punto, la Corte recuerda la siguiente subregla jurisprudencial:

En síntesis, la acción de cumplimiento es un mecanismo judicial mediante el cual se pretende obtener cumplimiento a mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Se trata de una acción subsidiaria respecto de la acción de la tutela, de manera que esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad. En contraste, cuando la pretensión se dirige a que se garanticen derechos de orden legal o que la administración aplique un mandato legal o administrativo, específico y determinado, procede la acción de cumplimiento.

b. Pronunciamentos del Consejo de Estado

Sentencia ACU-120 del 22 de enero de 1998. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

En el marco de una acción de cumplimiento mediante la cual se buscaba el pago de unas prestaciones sociales ya reconocidas mediante acto administrativo, manifestó el Consejo de Estado que, contrario a lo argumentado por el tribunal de instancia, “la norma que establece la improcedencia de la acción de cumplimiento respecto de normas que establecen gastos solo opera en relación con “normas”, mas no respecto de actos administrativos que establezcan gastos” (Calle Correa, 2019, p. 92), motivo por el cual no le era dable a la primera instancia rechazar la pretensión con asidero en la causal de improcedencia contenida en el parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997. No obstante, encontró el alto tribunal que la acción no habría de prosperar por no haberse respetado su carácter subsidiario, así:

La constitución quiso dejar a salvo las acciones y procedimientos ordinarios y consagró mecanismos excepcionales para la protección y aplicación de derechos que sólo serán procedentes en ausencia de procedimientos ordinarios, o ante la ineficacia de los mismos

para salvaguardar los derechos que se reclaman. Para perseguir el pago de las cesantías el actor cuenta con otro instrumento de defensa judicial consistente en el proceso ejecutivo que puede adelantar ante el juez civil del circuito del domicilio o de la cabecera de la parte demandada, de conformidad con los arts. 16 numeral 1o. y 23 numeral 18 del Código de Procedimiento Civil.

Sentencia ACU-127 del 29 de enero de 1998. C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

Siguiendo la línea del fallo arriba referenciado, en esta sentencia el Consejo de Estado fija el contenido del párrafo del artículo 9° de la Ley 393, señalando en un primer término que cuando esta norma alude a “normas que establezcan gastos” se está refiriendo a “aquéllas mediante las cuales las Corporaciones Públicas autorizan las erogaciones que pueden hacerse con cargo al Tesoro”, recordando que “[s]egún el inciso segundo del artículo 345 de la Constitución, no podrá hacerse gasto alguno si no ha sido decretado por el Congreso, por las Asambleas departamentales o por lo concejos distritales o municipales”. Sentado lo anterior, prescribe la corporación que “[e]stablecido el gasto, para poder exigir su cumplimiento se requiere que esté presupuestado; en otras palabras, incluido un gasto en el presupuesto es, en principio, exigible su cumplimiento”.

Con fundamento en estos argumentos, mediante esta providencia se obliga a la Gobernación del Chocó a que dé cumplimiento a lo normado en el artículo 13 de la Ley 330 de 1993, según el cual “[l]os departamentos, sus entidades descentralizadas y en general los sujetos de control fiscal girarán dentro de los cinco primeros días después de aprobado el PAC, directamente a las Contralorías las partidas asignadas en sus respectivos presupuestos”, teniendo en cuenta que era un gasto que ya se encontraba establecido por la Ordenanza Departamental 005 de 1997.

Sentencia ACU-141 del 13 de febrero de 1998. C.P. Delio Gómez Leyva.

Con el propósito de precisar la finalidad de la acción de cumplimiento, señala el Consejo de Estado que con esta se persigue “hacer efectivo el cumplimiento del ordenamiento jurídico, por parte de las autoridades competentes”, para lo cual se requiere que aquel

consagre de manera clara determinada obligación para la administración, lo cual excluye que a través de la acción de cumplimiento se puedan promover interpretaciones respecto a la existencia de una obligación”, pues la finalidad es exigir el cumplimiento de las existentes, y no provocar, vía interpretación, la consagración de obligaciones.

Lo anterior por cuanto se pretendía con el ejercicio del instrumento objeto de estudio que la autoridad judicial aclarara o determinara cuales son las funciones que le asisten a la organización electoral frente a la posibilidad de llevar a cabo un referendo derogatorio, pues el actor consideraba que el mismo no tenía ninguna finalidad.

Sentencia ACU-615 del 10 de marzo de 1999. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

Mediante esta providencia, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo precisa los requisitos y las condiciones necesarios para que sea procedente la acción de cumplimiento, en los siguientes términos:

Es reiterada la doctrina del Consejo de Estado, a propósito de la Acción de Cumplimiento, en aspectos tales como estos: a) La obligación que se pide hacer cumplir debe estar consignada en ley o acto administrativo; b) El mandato debe de ser imperativo, inobjetable, expreso, que no ofrezca el más mínimo motivo de duda; c) Estará radicado ese deber de cumplir en cabeza de la autoridad frente a la cual se pide el cumplimiento, o del particular, en los términos del artículo 6 de la ley 393 de 1997; d) La renuencia del llamado a cumplir debe estar probada debidamente. Por otra parte, no debe olvidarse que por su propia naturaleza de mecanismo rápido, el que regula la Acción de Cumplimiento no se asimila ni puede asimilarse en su trámite al que impera en las acciones ordinaria; aquél, por el contrario, se desarrolla con arreglo a los principios de "publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y gratuidad". (Ib. art. 2). El juez que conozca de ella tiene competencia única y exclusivamente para verificar, por una parte, que la obligación que se pide cumplir, exista, y por otro lado, que el demandado para que cumpla sí es el obligado a cumplir y, por último, que ha sido probadamente renuente a hacerlo. (Subrayas en el original).

Sentencia del 31 de julio de 2003. Rad. N° 250002324000200202855-01. C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

Actuando en sede de segunda instancia, el Consejo de Estado inicialmente plantea como requisitos que deben concurrir para la prosperidad de la acción de cumplimiento los siguientes:

1. Que el deber jurídico que se solicita cumplir se encuentre consagrado en normas con fuerza de ley o actos administrativos.
2. Que el mandato para la autoridad sea imperativo.
3. Debe probarse la renuencia de la autoridad.
4. Que no exista otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma que se pretende hacer valer.

De lo anterior, resulta importante resaltar que en el numeral 1° se hable de “normas con fuerza de ley” y no simplemente de “ley”, pues en esta providencia –como se detallará en el Capítulo III– se admite expresamente la procedencia de la acción de cumplimiento frente a normas constitucionales, si bien en este caso no se accedió a la pretensión del actor en tal sentido, dado que el precepto constitucional cuya materialización se solicitaba es de aquellos denominados de “textura abierta”.

Sentencia del 13 de julio de 2006. Rad. N° 250002326000200501082-01. [C.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

En este fallo, explica el alto tribunal que la acción de cumplimiento no se predica genéricamente respecto de una ley o de un acto administrativo considerados en abstracto, sino frente a deberes y obligaciones específicos, que respondan a criterios de imperatividad e inobjetabilidad radicados en cabeza de una autoridad determinada y que, naturalmente, se encuentren consagrados en normas con fuerza material de ley o en actos administrativos. Para ejemplificar lo ilustrado, se trae a colación lo dicho por el alto tribunal, como se cita a continuación:

Ahora, respecto del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, si bien no está en duda su calidad de norma con fuerza material de ley, lo cierto es que no es posible ordenar al demandado que la cumpla, toda vez que no consagra ninguna actuación imperativa que concretamente

deba realizarse frente al corredor ecológico de ronda El Virrey. Antes bien, se trata de una disposición legal descriptiva de carácter general que define los conceptos de "motivos de utilidad pública e interés social", como presupuestos necesarios para la adquisición de bienes destinados a la ejecución de obras públicas de protección del medio ambiente.

Igualmente, se considera pertinente resaltar que en esta providencia el Consejo de Estado recuerda que no es procedente la acción bajo análisis para que sea “el juez de cumplimiento quien revise la legalidad de un acto administrativo que, a su juicio, desconoció la regulación [...], pues es un asunto que escapa a la finalidad y al alcance de la acción que ejercieron los actores”. Lo anterior, dado el carácter subsidiario de este mecanismo, ya explicado en acápites anteriores.

Sentencia del 9 de junio de 2011. Rad. N° 250002324000201000629-01. C.P. Susana Buitrago Valencia.

Dejó sentado en este fallo la corporación contencioso administrativa que la acción de cumplimiento es procedente para exigir al Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria, en aquellos eventos en los cuales las leyes que así lo disponen establecen un término para el ejercicio de dicha prerrogativa, y el mismo haya transcurrido sin que se verifique la expedición del reglamento correspondiente. En palabras de la Corporación

la acción de cumplimiento sí es el mecanismo idóneo para exigir del Gobierno Nacional la ejecución de leyes que le ordenen ejercer la potestad reglamentaria para lograr el respectivo desarrollo legislativo, siempre y cuando la ley le haya fijado un término para ello y el mismo haya expirado. Bajo esas circunstancias el deber legal se torna inobjetable e incontenible, entre otras razones porque no resulta improcedente a la luz de las causales legalmente establecidas en la Ley 393 de 1997.

Sentencia del 17 de julio de 2014. Rad. N° 250002341000201302833-01. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

Esta sentencia aborda, entre otros, dos aspectos centrales de la acción de cumplimiento y su ejercicio. El primero de ellos alude a la constitución en renuencia como requisito de procedibilidad, respecto del cual se explica que

el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad de la acción, y para ello, es necesario que el demandante previamente a acudir a la jurisdicción haga una solicitud expresa de cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado.

Segundo, se trata el tema de la subsidiariedad de la acción en comento, señalando el alto tribunal que no será procedente este instrumento cuando existan otros mecanismos judiciales “para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable”. A modo ilustrativo, se indica que

Como consecuencia de lo anterior, y a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales, imponer sanciones, hacer efectivo los términos judiciales de los procesos, o perseguir indemnizaciones, por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas.

Sentencia del 24 de septiembre de 2015. Rad. N° 250002341000201500041-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

En esta oportunidad, el Consejo de Estado precisó el concepto y el alcance de la renuencia y su prueba como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, así como las “condiciones para que la autoridad judicial pueda prescindir del requisito de la renuencia ante la existencia evidente de un perjuicio irremediable debido a la existencia de un estado de cosas inconstitucional en los establecimientos de reclusión del país” (Calle Correa, Gómez Aranguren, Palacio Palacio, y Senior Serrano, 2019, p. 93). En un primero momento, el alto tribunal define la renuencia como la “rebeldía de una autoridad o de un particular que ejerce funciones públicas, en cumplir una

norma con fuerza de ley o un acto administrativo que consagra en su cabeza el deber claro, imperativo e inobjetable que se le pide atender”, en los términos establecidos en el artículo 87 de la Constitución Política de 1991.

En cuanto a la procedencia de la acción en el caso concreto, determinó el Consejo de Estado que, contrario a lo sostenido por el tribunal de instancia, estaban dadas las condiciones para prescindir de la constitución en renuencia a las autoridades eventualmente accionadas, al tratarse de un estado inconstitucional de cosas en los centros de reclusión del país que es de público conocimiento y que, además, ha sido declarado en dos oportunidades por la Corte Constitucional, por lo que para ese caso era evidente la inminencia de un perjuicio irremediable –que no necesariamente debe afectar al accionante según Sentencia C-1194 de 2001– para la población privada de la libertad. Esto dijo la corporación:

Para la Sala las circunstancias aducidas en la demanda y la notoriedad pública del hacinamiento carcelario, que mereció el pronunciamiento de “estado de cosas inconstitucional” según la sentencia T-388-1317 de la Corte Constitucional, constituyen hechos que dan por probada la existencia de un perjuicio irremediable que constituye como lo alegó, una excepción a las voces del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, frente a la acreditación del requisito de procedibilidad. Tal declaratoria libera al actor de haber acudido de manera previa ante las entidades accionantes a reclamar el cumplimiento de las normas que dice inobservadas. [...] En el presente caso, el perjuicio que invoca el actor tiene relevancia sobre las condiciones de habitabilidad y de servicios mínimos de garantía para la población reclusa, aspectos que hacen procedente el análisis sobre si las normas de la Ley 1709 de 2014, que entre otras modificó el Código Penitenciario y Carcelario, se encuentran incumplidas.

Sentencia del 3 de diciembre de 2015. Rad. N° 630012333000201500227-01. C.P. Rocío Araujo Oñate.

A través de este fallo, el máximo tribunal unifica su jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de cumplimiento frente al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno Nacional, dejando sentado que se puede acudir a este mecanismo constitucional “en todos los casos en los

que el legislador haya impuesto al ejecutivo el deber de reglamentar determinada materia, con independencia de si se impuso término para su expedición”, modificando así el criterio establecido en la Sentencia del 9 de junio de 2011 (Rad. N° 250002324000201000629-01) reseñada en precedencia. Igualmente, se debe tener en cuenta que “la ausencia de un lapso específico no puede entenderse como una circunstancia que impida la procedencia de la acción de cumplimiento” (Calle Correa, Gómez Aranguren, Palacio Palacio, y Senior Serrano, 2019, p. 93).

Sentencia del 21 de abril de 2022. Rad. N° 050012333000202200255-01. C.P. Rocío Araujo Oñate.

Recientemente, recordó el Consejo de Estado que la acción de cumplimiento está íntimamente ligada a la noción de Estado social de derecho estatuida en el artículo 1° de la ley suprema, pues es una de los fines esenciales del Estado colombiano “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, por lo que “la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas”.

Se reitera además en este fallo la copiosa jurisprudencia del alto tribunal sobre los requisitos que deben concurrir para la procedencia de la acción en comento, así:

Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1°) [Ley 393 de 1997]⁴.

Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento.

Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8°).

⁴ Como una nota a pie de página, se indica que “Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices”.

El artículo 8° señala que, excepcionalmente, se puede 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.

Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. Por tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9°).

Finalmente, recuerda la corporación que la Ley 393 de 1997

estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Vistos los antecedentes y los desarrollos legislativos y jurisprudenciales de la acción de cumplimiento, es dable concluir señalando que se trata de un mecanismo de jerarquía constitucional, que comparte con la acción de tutela las características de preferencia y de subsidiariedad, pero difiere de ésta en que no se trata de un instrumento sumario ni informal, pues está sujeto a estrictas reglas en materias como la competencia, la procedibilidad y el trámite en general, las cuales emanan de las normas que regulan la materia y de la jurisprudencia que las ha desarrollado, y que deben ser fielmente observadas para lograr su efectividad.

CAPÍTULO III

3. LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO FRENTE A NORMAS CONSTITUCIONALES

Teniendo como referente el marco doctrinal, normativo y jurisprudencial plasmado en los capítulos anteriores, en este se abordará el objeto central de este trabajo, para lo cual se sostendrá la tesis según la cual, a pesar de las omisiones tanto del constituyente primario como del legislador, y contrario a la posición fundada por la Corte Constitucional y apropiada por el Consejo de Estado, la acción de cumplimiento claramente es procedente para lograr la materialización de mandatos constitucionales. Para este efecto, en un primer momento se realizará un recuento de lo que la doctrina ha dicho sobre este tema específico y luego se hará referencia a los pronunciamientos de los altos tribunales arriba indicados sobre la procedencia o no de este instrumento para perseguir el cumplimiento de las normas contenidas en la carta política.

3.1. La acción de cumplimiento y la Constitución Política de 1991 en la doctrina

El consenso de la doctrina en general sobre este asunto es que es un verdadero despropósito que, siendo la Constitución norma de normas, exista un mecanismo para lograr la materialización de las normas que son inferiores a ella en jerarquía, y que este no proceda para exigir el cumplimiento de la ley superior. Sin embargo, en los trabajos revisados no se evidencia una argumentación que apunte a mostrar cómo, con base en antecedentes normativos, jurisprudenciales, históricos y doctrinarios, es viable el cambio de la posición hasta ahora imperante, limitándose a señalar la problemática y su inconveniencia, pero sin aportar posibles soluciones.

Al revisar los antecedentes investigativos referentes a la cuestión que en este capítulo se pretende desarrollar, se encuentra que el tema generalmente ha sido tratado como un mero acápite dentro del género de la acción de cumplimiento. La gran mayoría de la literatura sobre el tema de investigación hace alusión expresamente a las limitantes que se presentan para el ejercicio de este mecanismo tutelar, entre ellas su improcedencia frente a normas constitucionales, pero de manera

somera, limitándose a referir la incoherencia de ello o su falta de razón de ser, mas no se ahonda en el asunto.

Camargo (2013), por ejemplo, titula el Capítulo X de la obra en cita “IMPROCEDENCIA DEL **MANDAMUS** CONTRA NORMAS CONSTITUCIONALES”, en el cual señala inicialmente que “[s]i la acción tiene por objeto garantizar el cumplimiento de las leyes en el Estado de derecho, no se ve razón alguna válida para excluir el cumplimiento de las normas constitucionales de la **norma normarum**”. Luego recuerda que la Constitución confiere a los órganos administrativos y jurisdiccionales del Estado hacer cumplir las leyes, y de ahí cita la Sentencia C-551 de 2003 ya referida, así como el salvamento de voto a la Sentencia C-157 de 1998, también ya traída a colación. Posteriormente señala que las constituciones de Ecuador (2008) y de Bolivia (2009) prescriben que la acción de cumplimiento procede frente a las normas constitucionales, y cierre el –breve– acápite concluyendo que “la improcedencia en Colombia de la acción de cumplimiento de las normas constitucionales, por la interpretación restrictiva que ha hecho la Corte Constitucional del artículo 87 de la Constitución Política, es una limitación injustificable a la acción de cumplimiento” (pp.143-147).

En igual sentido, Ramelli Arteaga (2000) indica que

En lo que hace referencia a las normas constitucionales, la propia Corte Constitucional, en sentencia del 29 de abril de 1998, al haber declarado exequible una norma de la ley 393 de 1997 que limitaba el ejercicio de la acción de cumplimiento a las normas con fuerza material de ley y a los actos administrativos, tácitamente admitió que mediante dicho mecanismo judicial no pudiese exigirse la ejecución misma del Texto Constitucional. En igual sentido, en reiterada jurisprudencia, el Consejo de Estado ha sostenido que mediante la acción de cumplimiento no es posible exigir la ejecución de ninguna norma de carácter constitucional. Entre otros argumentos, el juez administrativo ha venido sosteniendo que este tipo de normas, por su propia naturaleza, precisaban desarrollo legislativo, salvo algunas sobre derechos fundamentales cuya aplicación era inmediata (p. 104).

No obstante, al sentar su posición frente a este aspecto el autor se limita a señalar que en su sentir “tienen mayor asidero las consideraciones de algunos magistrados de la Corte Constitucional que

salvaron su voto en la sentencia del 29 de abril de 1998, para quienes la ejecución de las normas constitucionales, de igual manera, podía ser invocada en sede de acción de cumplimiento” (Ramelli Arteaga, 2000, p. 104), procediendo a transcribir los apartes pertinentes de dicho salvamento, sin profundizar sobre el particular.

Vergara Mesa (2007), en las últimas líneas de su trabajo, se limita a señalar que “la acción de cumplimiento procede en un campo tan amplio de actos públicos, que sólo quedarían excluidos los siguientes:

- Las normas constitucionales
- Las decisiones judiciales
- Los actos presuntos
- Las cláusulas contractuales
- Las normas manifiestamente contrarias a la Constitución Política”.

Reconoce, eso sí, que “[a]lgunos de estos actos sugieren discusiones muy interesantes, que bien podrían estimular otro escrito sobre el particular, aprovechando la ocasión, incluso, para introducir en tales discusiones pronunciamientos jurisprudenciales que de hecho han delimitado aún más la operatividad de esta acción constitucional” (p. 255).

Sánchez Quintero y Lozano Amaya (2020), de su lado, apuntan que “la interpretación tajante que ha marcado la pauta en los últimos años convierte la acción de cumplimiento en un instrumento cerrado y restringido”, lo cual conlleva a que “la reglamentación introduzca en realidad lo que equivale a la desnaturalización de la acción de cumplimiento, si se sigue la posición mayoritaria de la interpretación” (p. 208). No obstante, esa desnaturalización la reducen a dos aspectos: uno formal, relacionado con la introducción vía reglamentaria de requisitos como la constitución en renuencia de la autoridad incumplida, y otro de orden material, representado en la limitación de la acción bajo análisis para perseguir el cumplimiento de normas que impliquen gasto público. Como se ve, no se hace alusión alguna a la restricción que implica la improcedencia de la acción de cumplimiento frente a normas constitucionales.

En derecho comparado, se encuentra el trabajo de Arias López (2013) quien, haciendo la confrontación con el ordenamiento jurídico boliviano, refiere que

La Corte Constitucional colombiana en la sentencia C-651/03 negó la posibilidad de solicitar el cumplimiento de normas constitucionales mediante la acción de cumplimiento, entendiendo que las mismas, a diferencia de las normas legales por su lenguaje indeterminado y abierto -derivado del consenso político y la función social de la Constitución- requieren de interpretación previa permitiendo un alto grado de discrecionalidad, lo que a criterio de la referida Corte no condice con la naturaleza de la acción de cumplimiento. Esa posición es contradictoria si se considera que dicha Corte reconoce que la Constitución ya no sólo es un documento político -al establecer valores y principios- sino normativo, por lo que en su caso y, bajo esa lógica, debió al menos diferenciarse entre los principios y las reglas que contiene la Constitución, pudiendo las reglas cumplirse mediante la acción de cumplimiento (p. 488).

Finalmente, en su trabajo Mendoza Contreras y Montoya Peña (2019) aducen, respecto de la improcedencia de la acción de cumplimiento para lograr la materialización de normas de raigambre constitucional, lo que sigue:

En efecto, una cosa es que la Constitución Política generalmente contenga principios y directrices, y otra, bien diferente, es que cuando en ella se haya impuesto una obligación a una autoridad, no pueda promoverse la acción de cumplimiento. Tal apreciación conduciría al exabrupto de sostener que el cumplimiento forzado de una obligación definida en la ley, sí puede provocarse mediante esta acción, pero no si ella está involucrada en la propia Constitución, a pesar de ser norma superior (p. 244).

Sin embargo, como ya se ha indicado, el asunto no se trata a profundidad.

3.2. La jurisprudencia y la procedencia de la acción de cumplimiento frente a normas constitucionales

La primera oportunidad en la cual la jurisprudencia se refiere a este aspecto lo hace de una manera, por así decirlo, “negativa”, pues mediante Sentencia C-157 de 1998, ya estudiada en el capítulo

anterior, la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de varios apartes de la Ley 393 en los cuales se expresa que la acción de cumplimiento procede frente a normas con fuerza materia de ley o actos administrativos. En su decisión, como acertadamente lo denuncia uno de los salvamentos de voto⁵, el alto tribunal declara ajustados a la norma superior dichos segmentos normativos luego de un análisis meramente exegético, cuando es evidente que un estudio más serio y riguroso habría llevado a la Corte a la conclusión que la constitucionalidad de tales normas estaba condicionada a la procedencia de la acción de cumplimiento frente a normas constitucionales –lo cual se inadmite tácitamente–, en atención a su carácter normativo y supremo, que emana de lo dispuesto en el artículo 4° de la carta del 91.

En este caso, se habla de una referencia “negativa” por cuanto la Corte, al momento de proferir sentencia, nada dice sobre el asunto que se aborda y en su lugar guarda silencio –al igual que la Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República– sobre la posibilidad o la imposibilidad de acudir a la acción de cumplimiento para lograr la ejecución de mandatos constitucionales, siendo los magistrados disconformes que salvaron su voto quienes denuncian esta evidente falencia por primera vez, al señalar que “la sentencia debió condicionar el alcance de los artículos 1°, 3° y 5° de la Ley 393 de 1997, en el sentido de que la acción de cumplimiento puede también ser utilizada para hacer efectivos los mandatos constitucionales”.

Luego, en las sentencias C-158 de 1998 y C-193 de 1988 ya analizadas, la Corte Constitucional se pronuncia nuevamente sobre la constitucionalidad de aquellos apartes de la Ley 393 que hacen alusión a la procedencia de la acción de cumplimiento frente a normas con fuerza material de ley, desechando nuevamente la discusión sobre la aplicabilidad de este mecanismo respecto de la Constitución, lo cual dio lugar a que nuevamente los magistrados Gaviria Díaz, Hernández Galindo

⁵ “Por todo lo anterior, consideramos que así como las personas tienen un derecho constitucional a que se cumplan las leyes y actos administrativos, como bien lo dice la presente sentencia, con mayor razón tienen un derecho a que la Constitución se cumpla efectivamente, pues ella es la norma de normas de nuestro ordenamiento. Sin embargo, con la presente ley, tenemos la paradoja de que la norma superior -la Constitución- carece de un mecanismo judicial para su realización mientras que disposiciones de menor jerarquía, como las leyes y los actos administrativos, sí son susceptibles de ser realizadas gracias a la acción de cumplimiento. Y lo más paradójico es que la Corte Constitucional, que es la guardiana de la integridad y supremacía de la Carta (CP art. 241), haya permitido esa especie de discriminación contra el cumplimiento de la propia Constitución”. Salvamento de voto de los Magistrados Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero frente a la sentencia C-157 de 1998.

y Martínez Caballero salvaran sus votos, remitiéndose a los argumentos expuestos al discrepar de la sentencia C-157 de 1998, pues en su sentir

la Corte, al no condicionar el alcance de los artículos 1º, 3º y 5º de la Ley 393 de 1997, en el sentido de que la acción de cumplimiento puede también ser utilizada para hacer efectivos los mandatos constitucionales, en la práctica está restringiendo la eficacia de este mecanismo de protección judicial, ya que de esa manera se está admitiendo que éste no se puede invocar para el cumplimiento de los mandatos constitucionales, lo cual desconoce la vocación normativa de la Carta (CP art. 4º).

Con base en esta posición ambivalente de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado adoptó inicialmente la posición de no aceptar la procedencia de la acción de cumplimiento frente a normas constitucionales, pero luego mediante Sentencia del 31 de julio de 2003 (Rad. N° 250002324000200202855-01) se verifica un cambio en dicha postura, cuando al conocer de una acción de cumplimiento mediante la cual el actor perseguía el cumplimiento de, entre otras normas, el numeral 1º del artículo 315 de la Constitución Política, dicha Corporación sostuvo lo siguiente:

En este sentido, la Sala considera que si bien es cierto que esta Corporación ha señalado que la acción de cumplimiento, no procede contra normas de la Constitución, la Sala se permite hacer las siguientes consideraciones. Existe en la Constitución, normas de carácter complejo, general, abierto, abstracto, cerrado, etc..; como ya se había comentado en la presente providencia, es claro que la Constitución contiene una dimensión como norma jurídica y en ese sentido, el artículo 1 de la Ley 393 de 1997, permite ejercer dicha acción contra normas con fuerza material de Ley, por ende, la acción de cumplimiento en contra de normas constitucionales, puede ser procedente en un caso concreto, cuando se persiga el cumplimiento de una norma que establezca un deber jurídico y que éste deber se encuentre contenido en una norma que sea concreta y específica, dejando así de lado normas y principios constitucionales de carácter general, amplio y abstracto. Por lo tanto, en sentir de la Sala, la acción de cumplimiento puede ser procedente para ciertos artículos de la Constitución que contengan un deber concreto y claro para la administración.

Posteriormente, refirió el alto tribunal:

Por consiguiente, la misma Constitución consagra deberes de acatamiento de sus normas, no puede pretenderse que el objeto de la acción de cumplimiento no pueda tener eficacia en normas constitucionales, cuando la administración está incumpliendo un deber claro y específico consagrado en la norma de normas. Ahora bien, existe otra posibilidad de ejercer la acción de cumplimiento a favor de normas constitucionales, cuando siendo de tipo abierto se complementan con una ley emanada del congreso que haya reglamentado la norma constitucional de carácter abierto, pues el artículo de la Constitución y la ley que desarrolle tal principio, forman una intersección jurídica y normativa de la cual se desprende un deber legal susceptible de acción de cumplimiento, en el cual, se ordene a la autoridad cumplir con lo establecido en la Constitución y reglamentado por un acto del poder legislativo.

Sin embargo, ante otra demanda de inconstitucionalidad contra las disposiciones de la Ley 393 de 1997, se pronuncia la Corte Constitucional nuevamente sobre la posibilidad de acudir a la acción en comento para lograr la ejecución de normas constitucionales, pero esta vez de una manera “positiva”, pues a través de la sentencia C-651 de 2003 –dictada solo cinco días después del fallo del Consejo de Estado recientemente citado–, de manera expresa manifiesta que, para esa corporación, la acción de cumplimiento no es un instrumento asible para perseguir la materialización de disposiciones constitucionales, acudiendo para arribar a dicha conclusión a argumentos, cuando menos, cuestionables.

En primer término, la providencia en comento hace alusión a la “diversidad gramatical” y a la “textura abierta” de las constituciones modernas, elementos lingüísticos que le permiten concluir, erróneamente en mi sentir, que estos textos no contienen formas imperativas sino más bien facultades, libertades, valores o anhelos, formas que ciertamente no representan mandatos claros y, cuando más, la constitución se limita a imponer deberes “más o menos generales”, aunque extrañamente se dice a renglón seguido que esta característica no es exclusiva de la norma superior sino que también se puede hallar en otros textos jurídicos. Bajo este hilo argumentativo, bien podría concluirse entonces que la acción de cumplimiento debe desaparecer, pues “algunos” textos jurídicos, por su forma gramatical, no se avienen a su finalidad.

No obstante lo anterior, es el mismo fallo el que resuelve la situación, solución que bien podría aplicarse a las normas constitucionales. Dice la Corte Constitucional en la aludida sentencia C-651 que ordenar, en sede judicial, el cumplimiento de una norma jurídica presupone una determinada estructura, a saber, que el deber jurídico exigible se encuentre previamente determinado, o que en todo caso sea determinable, y que tal deber se encuentre en cabeza de un órgano o grupo social determinado o determinable. Piénsese, por ejemplo, en el artículo 53 de nuestra Constitución Política: “El Congreso expedirá el estatuto del trabajo”, frase concisa que claramente comporta una forma imperativa, establece inequívocamente el deber jurídico exigible y determina con claridad el órgano en cabeza del cual se encuentra.

En contrapartida de lo anterior, se encuentran fácilmente en el vasto ordenamiento jurídico colombiano una cantidad de leyes que contienen disposiciones a las que difícilmente se les podría catalogar como dotadas de un contenido “material”, y que ciertamente no comportan deberes u obligaciones imperativos e inobjetables radicados en cabeza de una autoridad, sino que más bien responden a anhelos o a aspiraciones, esas formas normativas por las cuales, precisamente, se le niega a la Constitución la posibilidad de verse realizada por intermedio de la acción de cumplimiento.

Obsérvese, a modo meramente ilustrativo, el texto de la Ley 1632 de 2013 “Por medio de la cual se rinde honores a la desaparecida ciudad de Armero (Tolima), y a sus víctimas, y se dictan otras disposiciones”, cuyo objeto es “rescatar y afianzar la memoria y la identidad histórica y cultural de la desaparecida ciudad de Armero y la proyección de su legado al mundo”, y su finalidad “Reivindicar la dignidad de una ciudad que fue sumida en el lodo y el olvido y favorecer el desarrollo integral y armónico de la economía del municipio de Armero”.

Así, el artículo 14 de la mencionada Ley dispone:

La República de Colombia exalta la memoria de la desaparecida ciudad de Armero (Tolima), reconstruyendo su memoria histórica, su patrimonio, su raigambre sociológica; honra a sus víctimas; reconoce y enaltece a sus sobrevivientes; propicia la inversión y facilita los medios para mejorar la calidad de vida del municipio de Armero, Guayabal.

Revisado este texto normativo, no podría hablarse de un deber inobjetable cuya responsabilidad sea asignada a una autoridad concreta, y por ende no podría acudir a la acción de cumplimiento para lograr exaltar la memoria de la ciudad desaparecida.

No obstante, se encuentra en el artículo 16 de la Ley 1632 el siguiente enunciado: “El Gobierno Nacional procederá, con la asistencia técnica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a alindar el terreno urbano de la desaparecida ciudad de Armero”. En este caso, se puede observar en la estructura de la norma un deber claro y exigible (proceder a alindar) y una autoridad claramente determinada como responsable de dicho deber (el Gobierno Nacional). Así pues, deviene evidente que la procedencia de la acción de cumplimiento no está dada por un carácter formal sino desde una perspectiva material, esto es, no por la denominación de la norma sino por su contenido.

Y es que, si bien es cierto que muchos de los cánones de la Constitución no consagran deberes en sentido estricto, sino valores, aspiraciones, principios, etc., ello no parece ser una justificación válida para excluir todo su articulado del radio de operación de la acción de cumplimiento. Si se cumple con el requisito de un mandato imperativo, inobjetable y radicado en cabeza de una autoridad (Esguerra, 2004, p. 143), el *mandamus* debe ser procedente, al margen que ese deber se encuentra en la Constitución o en cualquier norma inferior a ella.

Otro argumento, que la Corte repite una y otra vez en la Sentencia C-651 de 2003, es que al interior de un ordenamiento jurídico la Constitución desempeña una función meramente política y social, mas no hace referencia a su función jurídica, con lo cual no solo la priva de su carácter normativo sino que además, retomando a Blanco Valdés (1994), desconoce ese largo proceso histórico que se hubo de trasegar para lograr que la *lex suprema*, además de un valor político, tuviera uno jurídico que permitiera la consolidación del Estado Constitucional del que hoy tanto nos vanagloriamos; si se quiere que esta forma estatal prevalezca se debe asegurar, antes que el de la ley, el cumplimiento de la Constitución.

Frente a lo anterior, Pérez Restrepo (1998) recuerda que la llegada del Estado constitucional, como antagonista del Estado legislativo, se suscita en el marco de la segunda posguerra y se fundamenta en la desconfianza hacia el legislador, lo cual se evidencia “en instituciones tan importantes como

la supremacía decidida de la Constitución, [...] la fuerza normativa de la Constitución, la Constitución como fuente de derecho directamente aplicable” (p. 212). Siguiendo el mismo hilo argumentativo, Vergara Mesa (2007) expone lo siguiente:

El Estado Constitucional es un sistema en el cual se reconoce la Carta Constitucional como una verdadera norma jurídica, directamente aplicable, al entender que más que un conjunto de disposiciones que regulan los poderes públicos, ella está pletórica de contenidos dogmáticos, con una vocación menos simbólica y más efectiva (p. 242).

Paradójicamente, la propia Corte Constitucional –antes y después del fallo en mención– ha resaltado reiteradamente el carácter normativo de la carta política, como se ve por ejemplo en la Sentencia T-1064 de 2007 ya citada, en la cual dicha Corporación hace alusión a “la implementación por parte del Constituyente del 91 de un nuevo sistema de justicia constitucional basado, concretamente, (i) en el carácter normativo y supremo de la Carta Política que vincula a todos los poderes públicos...”. Es, entonces, evidente la contradicción de la Corte frente a este aspecto, pues para soportar muchas de sus decisiones ha puesto de presente el carácter normativo de la Constitución, pero cuando se trata de la posibilidad de asegurar su materialización vía acción de cumplimiento, la relega a un documento meramente aspiracional con un valor únicamente político, y ninguno jurídico o normativo.

Sin embargo, esta infortunada tesis ya ha hecho carrera al interior del Consejo de Estado, cuya jurisprudencia ha sido uniforme y pacífica sobre este particular hasta hoy. Así, el máximo juez natural sobre la materia ha retomado su postura inicial, tal como se puede apreciar, por ejemplo, en Sentencia del 13 de julio de 2006 ya citada (Rad. N° 250002326000200501082-01), en la cual se lee lo siguiente:

Del conjunto de preceptos referidos, se observan incluidas tres normas constitucionales que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, escapan al objeto de la acción de incumplimiento (sic) descrito en el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 porque no son asimilables a normas con fuerza material de ley, sino que, por el contrario, ostentan una mayor jerarquía que aquellas en el ordenamiento jurídico colombiano. La Sala ha explicado tal criterio, así: "De conformidad con lo reglado en los artículos 87 de la Constitución Política y 1° de la Ley 393 de 1997 que desarrolla el objeto de la acción de cumplimiento,

este mecanismo está previsto para hacer efectivo el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos. "Definidos así la finalidad y el alcance de la acción de cumplimiento, es claro que los preceptos contenidos en la Constitución Política escapan a su objeto ésta se erige como el peldaño principal del ordenamiento jurídico por encima de la Ley, por lo que es incorrecto otorgar la misma identidad a una y otra. Además las normas de la Carta Magna no son de aplicación directa e inmediata excepto los derechos fundamentales porque de ordinario requieren desarrollo legal para su aplicación". Por lo tanto, se excluirá del estudio la pretensión relacionada con los artículos 6°, 79 y 82 de la Constitución Política, porque no corresponde a la finalidad de la acción de cumplimiento.

El anterior argumento merece, por lo menos, dos reparos. El primero apunta a la afirmación según la cual las normas contenidas en la Constitución no son –salvo los derechos fundamentales– de aplicación directa e inmediata, lo cual ya se ha abordado y rebatido ampliamente en los capítulos anteriores. En cuanto al segundo, resulta cuando menos pintoresco que, con el fin de excluir a las normas constitucionales del ámbito de aplicabilidad de la acción de cumplimiento, se diga que ello se hace porque la Constitución es superior a las leyes y a los actos administrativos y, por ende, no se pueden equiparar.

Sin embargo, y tal como ha tratado de explicarse a lo largo de este trabajo, la procedencia de la acción de cumplimiento frente a las disposiciones consagradas en la norma superior no se justifica “degradándolas” al nivel jerárquico de las leyes o de los actos administrativos, lo cual se torna en un criterio ciertamente simplista, sino desde dos ópticas, a saber, (i) desde el valor jurídico de la Constitución y su dimensión normativa, y (ii) atendiendo precisamente al carácter superior de la carta política, no puede aceptarse el contrasentido –paradoja, lo llaman los magistrados disidentes de la Sentencia C-157 de 1998– de que la norma suprema no cuente con un instrumento jurídico para asegurar su vigencia plena, pero las normas que son inferiores a ella si lo tienen.

En el 2014, en Sentencia con Rad. N° 250002341000201302833, ya citada, señala el Consejo de Estado que

la presente acción [de cumplimiento] no tiene dentro de su finalidad el cumplimiento de normas constitucionales sino el de leyes, normas con fuerza material de ley, o de actos

administrativos; por consiguiente, cuando con su ejercicio se pretende que se ordene el cumplimiento de normas de carácter constitucional, como la citada por el actor, esta resulta manifiestamente improcedente.

Y, posterior a ello, va mucho más allá, pues teniendo en cuenta las pretensiones de la demanda, refiere además el alto tribunal que la acción de cumplimiento no es procedente tampoco para perseguir la materialización de las disposiciones contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues las mismas han de entenderse insertas en el clausulado constitucional en virtud de la figura del bloque de constitucionalidad de que habla el artículo 93 del texto superior, y por ende las cláusulas convencionales “escapan al ámbito de procedencia de la acción de cumplimiento, por las mismas razones vertidas anteriormente relacionadas con la impertinencia de dicha acción constitucional frente a normas constitucionales”.

Luego, en fallo del 23 de marzo de 2017 (Rad. N° 05001-23-33-000-2014-01832-01), al reiterar los requisitos que se deben cumplir para que la acción de cumplimiento prospere, dice el Consejo de Estado: “el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)” y, acto seguido, en una nota al pie, expone el siguiente “argumento”: “[e]sto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices”⁶. Posteriormente, en la Sentencia SU-077 de 2018 ya reseñada, al referirse sobre la finalidad de la acción de cumplimiento, sostiene la Corte Constitucional que se trata de “una acción dirigida a que las autoridades acaten mandatos contenidos en leyes y actos administrativos, de manera que no es procedente para hacer cumplir otro tipo de disposiciones, tales como mandatos constitucionales, u órdenes contenidas en providencias judiciales”.

La simplicidad con la que se aborda y se despacha el asunto en los fallos arriba citados, claramente da a entender que para ambas Corporaciones este es un asunto ya zanjado, en el cual ya no caben ni los lúcidos argumentos expuestos en el salvamento de voto citado frente a la Sentencia C-157 de 1998 ni los reparos que, aunque laxamente, ha manifestado la doctrina. Sin embargo, llama

⁶ Esta posición fue reiterada, literalmente, en sentencia del 4 de febrero de 2021. Rad. N° 250002341000202000769-01. C.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

poderosamente la atención el hecho de que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, argumentando las razones ampliamente expuestas y sobre las cuales no se considera necesario volver, han sido enfáticos en denegar la procedencia de la acción objeto de estudio para procurar el cumplimiento de normas contenidas en la ley superior, pero en ningún momento hacen alusión a cuál sería el mecanismo idóneo para tan indispensable finalidad, de forma tal que, como se ha venido denunciando, paradójicamente queda la Constitución, aun siendo norma de normas, sin una herramienta para su efectivización material.

Y es que, aunque el ordenamiento jurídico cuenta con diversos instrumentos y procedimientos que apuntan a la salvaguarda de la integridad de la Constitución, tales como el control de constitucionalidad, la acción de tutela y la figura de la omisión legislativa (Pérez Restrepo, 1998, p. 219), lo cierto es que estos no son idóneos ni adecuados para lograr el cumplimiento de los deberes constitucionales puestos en cabeza de una autoridad en particular. Basta traer a colación, nuevamente, el caso del artículo 53 de la carta política. En no pocas ocasiones la Corte Constitucional ha debido, en pro de efectivizar los derechos laborales de los asociados, llenar, en sede de tutela, las lagunas que ha dejado en el ordenamiento jurídico la negativa del Congreso de expedir un Estatuto del Trabajo. Y en no menos oportunidades, el alto tribunal ha “exhortado” al legislativo para que cumpla con el mandato constitucional, sin que ello haya sucedido a la fecha, aun cuando se diga hasta la saciedad que estamos en presencia de una flagrante omisión legislativa, pues esta “decisión judicial no vincula obligacionalmente al legislador” (Pérez Restrepo, 1998, p. 217), como sí lo haría el fallo proferido en el marco de una acción de cumplimiento.

De acuerdo con lo anterior, es dable concluir inicialmente, en cuanto a aspectos procedimentales, que está acreditado el requisito de la subsidiariedad, pues no hay en el ordenamiento jurídico un mecanismo judicial al que se pueda acudir para que se ordene a una autoridad –de manera obligatoria e ineludible– que cumpla con un deber que le haya sido fijado por la propia Constitución, y que con el cumplimiento exigido no se busque la garantía de un derecho subjetivo sino la realización del derecho objetivo, según lo previsto –en este caso– por la Asamblea Nacional Constituyente. Por último, será necesario que la autoridad destinataria del mandato constitucional se muestre renuente a acatarlo, lo cual se deberá acreditar atendiendo a las subreglas jurisprudenciales establecidas por el Consejo de Estado.

En cuanto a lo sustancial, se requerirá que el deber cuyo cumplimiento se persiga sea inobjetable e imperativo, de manera tal que el canon constitucional que lo consagre tenga la connotación de una norma con fuerza material de ley, idea esta que puede *ab initio* parecer contradictoria o incluso carente de sentido si se tiene un entendimiento cerrado y restrictivo de las palabras allí mencionadas. Sin embargo, una interpretación armónica, abierta y garantista de la Constitución, que consulte su espíritu mismo, así como los principios y los valores sobre los cuales se cimienta, permitirá concluir, como selectivamente lo ha hecho la Corte en algunos casos, que esa expresión “ley” no debe entenderse en un sentido formal y literal, esto es, que no habrá de referirse exclusivamente a la norma expedida por el legislador o por el ejecutivo previa autorización de aquel, sino que se debe asimilar a la noción amplia de “ordenamiento jurídico”, por lo que la acción de cumplimiento habrá de proceder si el deber que se pretende enforzar se encuentra contenido en una norma constitucional y se encuentra revestido de las características anotadas.

Finalmente, es necesario recordar que, si bien hay pronunciamientos de altos tribunales sobre este aspecto, al no haber una norma que haya sido expulsada del ordenamiento jurídico en sede de control concentrado o abstracto de constitucionalidad, no podría hablarse de una *cosa juzgada* en sentido material, lo cual acabaría de tajo con la posibilidad de reabrir el debate en el escenario judicial. Por lo anterior, precisamente, es factible que tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional se aparten del precedente horizontal sentado por los mismos tribunales, en las condiciones referidas en el capítulo I.

4. CONCLUSIONES

Se decía al inicio de este escrito que la materialización de las normas jurídicas es un requisito indispensable para el adecuado funcionamiento y para la pervivencia misma de un Estado de derecho que se precie de ser, además, democrático, constitucional y social, pues es a través de ellas que las autoridades legítimamente establecidas dirigen su accionar para el cumplimiento de los fines estatales, pero también se erigen como barreras que defienden a los asociados de eventuales arbitrariedades por parte de quienes ostenten algún grado de poder público, en la medida que son las normas jurídicas las que fijan las funciones de las autoridades, limitando de manera sustancial con ello su radio de acción. Debido entonces a la función primordial que el Derecho desempeña al interior del constructo estatal, se hace indispensable que no sea letra muerta, sino que se pueda efectivamente llevar a la vida.

Consciente acaso de lo anterior, el constituyente primario consagró en el artículo 87 de la Constitución Política de 1991 la denominada “Acción de cumplimiento”, mecanismo que fue posteriormente desarrollado por el legislador mediante la Ley 383 de 1997, como una herramienta jurídica para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos. Sin embargo, como ya se dijo, en ninguna de las referidas normas se consagró de manera expresa la posibilidad de acudir a este mecanismo para procurar el cumplimiento de normas contenidas en *lex suprema*, omisión que no ha sido subsanada –como debía ser– por la jurisprudencia bien sea de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado.

Por lo anterior, en el presente trabajo se pretendió analizar la procedencia de la acción de cumplimiento para perseguir el acatamiento de normas constitucionales que establezcan deberes jurídicos exigibles a una autoridad determinada. Para efectos de lo anterior, inicialmente se abordó el tema del tránsito del Estado legislativo al Estado social y constitucional de derecho, así como su influencia en los conceptos de fuerza vinculante, aplicación directa y supremacía de la Constitución. En segundo lugar, se expusieron los fundamentos normativos de la acción de cumplimiento y sus diferentes desarrollos teóricos y jurisprudenciales y, finalmente, se establecieron las circunstancias fácticas y jurídicas que se deben presentar para que proceda la

acción de cumplimiento frente a normas constitucionales, a partir de lo manifestado por la doctrina y la jurisprudencia frente al tema propuesto.

Para enfrentar el problema planteado, se partió de un escenario claro: tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado tienen por sentado que no procede el mecanismo de cumplimiento frente a las normas contenidas en la carta política, por las razones que se sintetizan a continuación: a) la referida acción constitucional, por expreso mandato legal, solo está destinada a lograr el cumplimiento de normas con fuerza material de ley (ley en sentido formal) y de actos administrativos; b) la Constitución Política de 1991 es una norma superior a las leyes y a los actos administrativos, y por ende no se pueden poner a un mismo nivel; c) las prescripciones constitucionales tienen unas formas gramaticales que no se avienen a la finalidad de la acción de cumplimiento, y d) las disposiciones de la carta del 91 son de naturaleza política, en la medida que consagran valores, principios y formas organizacionales del Estado, por lo que no comportan formas imperativas que establezcan deberes exigibles a autoridades determinadas.

Sin embargo, en el discurrir de la disertación se ha logrado evidenciar, acudiendo a criterios jurisprudenciales y doctrinales, que las esbozadas no son razones jurídicamente válidas para extraer las normas constitucionales del ámbito de aplicación de la acción de cumplimiento, como pasa a verse a continuación:

1. La naturaleza garantista y la finalidad tuitiva de la acción de cumplimiento imponen una interpretación *pro homine* del artículo 87 de la Constitución Política, de manera tal que su radio de aplicabilidad sea lo más amplio posible; sin embargo, tanto el legislador como las altas cortes introdujeron y avalaron una serie de limitantes –no solo la que nos ocupa– que han terminado por desnaturalizar el mecanismo, contrariando el querer del constituyente originario y el espíritu de la carta misma.
2. Pretender que los mandatos de la Norma Superior sean pasibles de ser materializados a través del ejercicio de la acción de cumplimiento, no implica en medida alguna que se los quiera “degradar” al mismo nivel de las leyes en sentido formal o de los actos administrativos. Por el contrario, carece de toda lógica –común y jurídica– que se disponga

de un mecanismo para forzar a las autoridades a cumplir con lo dispuesto en las leyes y en los actos administrativos, pero que no haya un remedio jurídico cuando sean renuentes a cumplir con la Constitución, siendo esta norma de normas.

3. Aunque la mayoría de los preceptos constitucionales no cuentan con la estructura de una norma imperativa que imponga a determinado sujeto el cumplimiento de un deber claro y exigible, ello no quiere decir que ninguno de ellos pueda –de hecho, los hay– adoptar dicha forma. En contrapartida, es claro que no todas las leyes expedidas por el legislador establecen deberes cuyo cumplimiento se pueda apremiar a través de la acción objeto de estudio, pero ello no puede significar que la acción de cumplimiento sea improcedente frente a todas las leyes de la República.
4. Si bien es cierto el innegable valor político y simbólico de las constituciones modernas, no lo es menos el hecho de que estas, a partir de la llegada del Estado constitucional y Social de Derecho, han alcanzado una dimensión normativa y jurídica que las hace susceptibles de aquellos mecanismos con los cuales se busque la materialización del derecho objetivo. Extrañamente, la Corte Constitucional de ordinario realza estas características en la carta del 91, pero para este caso en particular las resiste.

Se espera entonces que estas conclusiones, y especialmente los argumentos que las sustentan, reaviven el debate académico sobre la procedencia de la acción de cumplimiento frente a normas constitucionales, y que el mismo, por qué no, pueda ser llevado nuevamente a los estrados judiciales, pues no se debe perder de vista que el ejercicio del Derecho es, más que la simple aplicación de las normas que nos son dadas, una lucha constante por la realización de lo justo, por la defensa del disenso y, en este caso en particular, por garantizar la prevalencia de la Constitución, como norma de norma que es. Es en este punto donde la Academia cobra una relevancia especial para, desde la estructuración argumentada del discurso, proponer a la misma comunidad académica, a la sociedad, e incluso ante las autoridades los debates y las discusiones sobre asuntos que son de interés general por centrarse en la efectivización misma del universo jurídico.

Ahora bien, no debe perderse de vista la naturaleza eminentemente dogmática del presente trabajo y la metodología por la que se optó para abordar el problema de investigación planteado, lo cual - aunado al hecho de que la monografía se desarrolló en el marco de una maestría de profundización y no de investigación- explica que el lector no haya encontrado en el desarrollo del mismo referencias de derecho aplicado, y que no se evidencien en su estructura acciones tendientes a llevar a la práctica los postulados teóricos expuestos. No obstante, dada la finalidad que se perseguía, queda abierta la puerta para abordar esta línea en un trabajo posterior.

5. REFERENCIAS

Doctrina

- Arias López, B. (2013). La acción de cumplimiento como acción tutelar. *Revista Ius et Praxis*, 19(2), 477-508. <https://www.redalyc.org/pdf/197/19729337017.pdf>
- Blanco, G. A. (2003). La acción de cumplimiento. Comentarios a las limitaciones de su ejercicio. *Revista de Derecho Universidad del Norte*, (19), 142-160. <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/2963>
- Blanco Valdés, R. (1994). *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado Liberal*. Alianza Editorial.
- Calle Correa, M. V.; Gómez Aranguren, G.; Palacio Palacio, J. I.; y Senior Serrano, S. (2019). *Esquemas de Derecho Procesal Constitucional*. Tirant Lo Blanch.
- Camargo, P. (2013). *La acción de cumplimiento*. Leyer.
- Celis Vela, D.A. (2023). El análisis teórico del lenguaje jurídico. Un marco de presupuestos metodológicos para dar cuenta del derecho positivo. En: Londoño Agudelo, A.M. y Zapata Flórez, J. (Eds.). *Pensar el derecho. Metodologías y elementos epistemológicos* (pp. 25-51). ILSA.
- Diamond, M. (1993). El Federalista. En: Strauss, L. (Comp.), *Historia de la filosofía política* (pp. 619-638). Fondo de Cultura Económica.
- Esguerra Portocarrero, J. (2004). La acción de cumplimiento. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, (325), 131-150.

- Ferrajoli, L. (2005). Pasado y futuro del Estado de Derecho. En: Carbonell, M. (Editor), *Neoconstitucionalismo(s)* (pp. 13-30). Trotta.
- Ferrajoli, L. (2007). *Sobre los derechos fundamentales. Teoría del neoconstitucionalismo*. Trotta.
- Galeano Marín, M. E. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro en la mirada*. La Carreta.
- García Henao, L. (2014). La supremacía constitucional en el tránsito del Estado de derecho a un Estado constitucional desde la filosofía jurídica. *Revista Jurídica Piélagus*, 13, pp. 99-107. <https://doi.org/10.25054/16576799.667>.
- Guastini, R. (2016). *Estudios de teoría constitucional*. UNAM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/22-estudios-de-teoria-constitucional>.
- López Medina, D. (2017). *Eslabones del derecho. El deber de coherencia con el precedente judicial*. Legis.
- López Medina, D. (2019). *El derecho de los jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*. Legis.
- Mendoza Contreras, D. & Montoya Peña, C. (2019). Efectividad de la acción de cumplimiento en el sistema jurídico colombiano. *Infometric@ - Serie Sociales y Humanas*, 2(1), pp. 236-249. <http://infometrica.org/index.php/ssh/article/view/57>.
- Naranjo Mesa, V. (2003). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Temis.
- Pérez Restrepo, B. (1998). Fundamentos constitucionales de la acción de cumplimiento. *Letras jurídicas*, 3(1), pp. 211-227.
- Quinche Ramírez, M. (2020). *El precedente judicial y sus reglas*. Legis.

Ramelli Arteaga, A. (2000). La acción de cumplimiento: ¿un instrumento jurídico al servicio del Estado social de derecho en Colombia? *Revista Derecho del Estado*, (8), pp. 85–125. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/902>.

Sánchez Quintero, A. & Lozano Amaya, M. (2020). La acción de cumplimiento: una acción desdibujada en el ordenamiento jurídico colombiano. En: Iregui Parra, P. M. & Torres Villarreal, M. (Eds.). *Las acciones constitucionales: reflexiones sobre sus avances y retos* (pp. 191-214). Editorial Universidad del Rosario.

Valencia Villa, H. (2010). *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Panamericana Editorial.

Vergara Mesa, H. D. (2007). Los condicionantes de la acción de cumplimiento. *Estudios de Derecho*, 64(143), 239–256. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.2554>.

Jurisprudencia

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia ACU-120 del 22 de enero de 1998. [C.P. Ricardo Hoyos Duque].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia ACU-127 del 29 de enero de 1998. [C.P. Juan Alberto Polo Figueroa].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia ACU-141 del 13 de febrero de 1998. [C.P. Delio Gómez Leyva].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia ACU-615 del 10 de marzo de 1999. [C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 31 de julio de 2003. Rad. N° 250002324000200202855-01. [C.P. Ramiro Saavedra Becerra].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 13 de julio de 2006. Rad. N° 250002326000200501082-01. [C.P. María Nohemí Hernández Pinzón].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 9 de junio de 2011. Rad. N° 250002324000201000629-01. [C.P. Susana Buitrago Valencia].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 17 de julio de 2014. Rad. N° 250002341000201302833-01. [C.P. Alberto Yepes Barreiro].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 24 de septiembre de 2015. Rad. N° 250002341000201500041-01. [C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 3 de diciembre de 2015. Rad. N° 630012333000201500227-01. [C.P. Rocío Araujo Oñate].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 23 de marzo de 2017. Rad. N° 05001-23-33-000-2014-01832-01. [C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez].

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 21 de abril de 2022. Rad. N° 050012333000202200255-01. [C.P. Rocío Araujo Oñate].

Corte Constitucional. Sentencia T-406 de 1992. [M.P. Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional. Sentencia T-426 de 1992. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 1992. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. Sentencia ACU-01 de 1992. [M.P. Simón Rodríguez Rodríguez].

Corte Constitucional. Sentencia C-486 de 1993. [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998. [M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional. Sentencia C-158 de 1998. [M.P. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional. Sentencia C-193 de 1998. [M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 1999. [M.P. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. Sentencia T-960 de 2000. [M.P. Alfredo Beltrán Sierra].

Corte Constitucional. Sentencia C-010 de 2001. [M.P. Fabio Morón Díaz].

Corte Constitucional. Sentencia C-1194 de 2001. [M.P. Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional. Sentencia C-651 de 2003. [M.P. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional. Sentencia T-1064 de 2007. [M.P. Rodrigo Escobar Gil].

Corte Constitucional. Sentencia C-588 de 2009. [M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

Corte Constitucional. Sentencia C-319 de 2013. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional. Sentencia T-446 de 2013. [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva].

Corte Constitucional. Sentencia SU-077 de 2018. [M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Proyectos

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Gaceta Constitucional. (N° 52), 17 de abril, Bogotá.
<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3784>.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Gaceta Constitucional. (N° 77), 20 de mayo, Bogotá.
<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3784>.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Gaceta Constitucional. (N° 113), 3 de julio, Bogotá.
<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3784>.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Gaceta Constitucional. (N° 132), 24 de octubre, Bogotá. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3784>.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Gaceta Constitucional. (N° 136), 11 de noviembre, Bogotá. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3784>.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Gaceta Constitucional. (N° 142), 21 de diciembre, Bogotá. <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3784>.