

Sentencia sobre Acciones de Cumplimiento

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Finalidad

"La Acción de Cumplimiento" está destinada a brindarle al particular la oportunidad de exigir de las autoridades la realización del deber omitido, a través de una facultad radicada en cabeza de todos los individuos, que les permite procurar la verdadera vigencia y verificación de las leyes y actos administrativos, acatándose de esta forma uno de los más eficaces principios del Estado de Derecho, como es el de que el mandato de la ley o lo ordenado en un acto administrativo no puede dejarse a un simple deseo y tenga en cambio concreción en la realidad.

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Reglamentación

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. 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.

ACCION DE CUMPLIMIENTO/CORTE CONSTITUCIONAL/COMPETENCIA

Para la Corte Constitucional es absolutamente diáfano que para avocar el conocimiento de cualquier asunto, es condición indispensable que esté definida su competencia en la Constitución Nacional. El mismo artículo 241 de la Constitución enseña que sus funciones como Tribunal Supremo de la Jurisdicción Constitucional, las desempeña "en los estrictos y precisos términos de este Artículo", sin siquiera abrir la posibilidad de que la ley le asigne funciones. Luego al respecto habrá de estarse a esta norma, la cual no atribuye facultad alguna a dicha Corte en tratándose de acciones de cumplimiento. Es decir que las competencias de ésta tienen como única y prístina fuente la Constitución Nacional.

Ref.: Acciones de Cumplimiento presentadas ante la Corte Constitucional y radicadas con los Nos. 01, 02, 03, 04, 05, 06 y 07, acumuladas.

Tema: Incompetencia de la Corte Constitucional para conocer de la Acción de Cumplimiento.

Actores: José Elver Muñoz Barrera; Carlos Alberto Maya Restrepo; Alvaro Leyva Durán; Victor Manuel Linares Valencia, Alfonso Arias A. y Victor Julio Sánchez Robayo; Germán Humberto Rincón Perfetti; Francisco José Herrera Jaramillo y Juan Carlos Cortés González; y Germán Dario Rodríguez.

Magistrado Ponente:

Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

Santafé de Bogotá, D.C., diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 87 de la Constitución Nacional, los ciudadanos José Elver Muñoz Barrera; Carlos Alberto Maya Restrepo; Alvaro Leyva Duran; Victor Manuel Linares Valencia, Alfonso Arias A. y Victor Julio Sánchez Robayo; Germán Humberto Rincón Perfetti; Francisco José Herrera Jaramillo y Juan Carlos Cortés González; y Germán

Darío Rodríguez, solicitaron ante la Corte Constitucional el cumplimiento de lo siguiente:

1. Acción de Cumplimiento No. 001:

José Elver Muñoz Barrera solicita a la Corte Constitucional, se sirva ordenar a la Administración Central, el cumplimiento del Decreto Legislativo número 2595 de agosto 3 de 1950, en el cual se prevé la construcción de un manicomio criminal o establecimiento psiquiátrico en donde los inimputables por trastorno mental permanente o transitorio cumplan las medidas de seguridad que impongan los jueces de la República.

Señala el accionante que en razón a que en el año de 1964, al expedirse el Código Penitenciario, no se había construido el establecimiento aludido, el Legislador dispuso que mientras se realizaba, los inimputables debían permanecer, aunque completamente separados de los demás detenidos o condenados, en el patio quinto de la Penitenciaría "*la Picota*".

Agrega que esa situación además de contravenir la Constitución y la Ley, trae inconvenientes tales como que el inimputable no puede ser tratado como paciente de manera terapéutica, médica y científica, no dispone de espacio suficiente, se encuentra en las mismas condiciones de otros que padecen trastornos y se le aplica el régimen interno y penitenciario de un condenado común.

A la par, solicita entre otras pruebas, se decrete una inspección judicial a las instalaciones del patio quinto de la referida penitenciaría, se anexe el informe rendido por la Procuraduría General de la Nación sobre la violación de los Derechos Humanos en las cárceles colombianas y se reciba testimonio al personal médico, administrativo y de vigilancia del patio quinto.

2. Acción de Cumplimiento No. 002:

Carlos Alberto Maya Restrepo acude igualmente en acción de cumplimiento ante la Corte Constitucional para que se haga efectivo el Decreto Ley 2591 de 1991, por medio del cual se reglamentó el derecho de tutela establecido en el artículo 86 de la norma superior.

Anota el accionante que la oposición de la Corte Suprema de Justicia al uso de la acción de tutela contra sentencias judiciales y a la revisión de sus fallos por la Corte Constitucional, argumentando abierta inconstitucionalidad de las disposiciones del Decreto Ley 2591 de 1991 y clara violación del principio de la cosa juzgada, no es más que una omisión en el cumplimiento del deber.

A lo anterior añade que el mencionado Decreto Ley "no esta sujeto a control jurisdiccional alguno, tal como se desprende de los artículos transitorios 59 y 6 de la Constitución Política de Colombia. Además, al Presidente de la República se le revistió en el artículo transitorio No. 5° de ""precisas facultades extraordinarias para: ...b) Reglamentar el derecho de tutela"", entre otras, figura que algunos se atrevieron a calificar como facultades para una dictadura constitucional".

3. Acción de cumplimiento No. 003:

Alvaro Leyva Durán solicita se hagan efectivas la Ley 5a. de 1960 y la Ley 16 de 1973, aprobatorias del Convenio de Ginebra I y de de la Convención Americana de los Derechos Humanos respectivamente, en lo referente a lo que tales normas ordenen en caso de conflicto armado que no sea de índole internacional.

Sustenta su acción en los artículos 87 y 93 de la Constitución Nacional y en la necesidad de rescatar para la dignidad de la persona humana los principios civilizadores que consagra el Derecho Humanitario sobre la suerte que corren, por ejemplo, las personas que no participan directamente en las hostilidades o los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña.

Aclara que no se pretende buscarle unas reglas de juego a una contienda con el ánimo de permitir su extensión en el tiempo, sino el simple imperio del Derecho Internacional Humanitario. Derecho que no obstante garantizar el respeto a la persona humana en caso de guerra, ha sido soslayado por las partes de la pugna armada de Colombia, las cuales lo toman como no existente.

Anexa al escrito por medio del cual ejerce la acción de cumplimiento, el documento denominado "*Cuadro Comparativo de las Partes en Torno a los 16 Elementos Contenidos en una Eventual Fórmula de Cese al Fuego y de las Hostilidades*" firmado por los representantes del Gobierno y la guerrilla colombiana, en Caracas, Venezuela, el 10 de noviembre de 1991.

Expresa que si bien el documento por constituir un catálogo de puntos de convergencia y divergencia suscitados o dados por y para las partes a lo largo de las conversaciones, ha de servir como referencia en futuros encuentros, el mismo consagra tristemente en su redacción el desconocimiento de elementales normas de derecho humanitario.

Para explicar el porqué la Corte Constitucional no debe sujetarse a la interpretación restrictiva de que ella sólo es competente para decidir en lo que estricta y precisamente le señale el artículo 241 de la Constitución Nacional, el accionante manifiesta que en atención a que la etiología de la nueva Constitución se enmarca en el profundo anhelo de lograr la reconciliación y la paz, deben todas las instituciones actuar para lograr ese cometido.

Afirma el demandante:

"Acaso, ¿no se establece con claridad total y sin esguinces ni rodeos, que en materia de protección de los derechos inalienables del hombre, quiso ir el Constituyente del 91 más allá de la propia norma escrita cuando ordena categóricamente y sin posibilidad de interpretación restrictiva alguna, que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos ?

Ahora bien: Si en consideración a lo anteriormente expuesto se busca que una autoridad judicial haga efectivo el cumplimiento de unas leyes -derecho de toda persona-, en tratándose de aquellas surgidas de convenios internacionales ratificados por el Congreso, ""que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción..."" , razón por la cual prevalecen en el orden interno", con la pretensión de ponerle límites a la barbarie que corta vidas inocentes, atropella infamemente a la familia, destruye pueblos y veredas, aniquila la riqueza natural, compromete la estabilidad de la sociedad, obstruye el fin social del Estado y vulnera la dignidad de la persona humana, al tocar la puerta de los honorables magistrados, ¿cabrá tener como respuesta de la honorable Corte Constitucional su competencia para conocer de tan laudable propósito?. Dios no lo quiera; pero podría acontecer. Por esto, permítaseme hacer las siguientes consideraciones:

Algunos indican que el artículo 241 de la Carta señala, de manera taxativa, las funciones de la Corte Constitucional en consideración a que su texto recurre a la expresión "estrictos y precisos términos". Claro que ello es así, pero en cuanto significa que las oraciones que expresan mandatos en cada uno de los numerales del artículo, deben ser atendidas de manera estricta y precisa; sin ir más allá o más acá de su contenido. En ninguna parte se encuentra en el referido artículo 241 fórmula alguna que recoja para sí la exclusividad de enumerar las funciones de la Corte. Cabe preguntar además: ¿de cuándo acá lo taxativo o lo que se pretende se exprese de tal manera, tiene que

consagrarse en un sólo artículo, o si se quiere de una sola vez? ¿A qué repugna que la enumeración taxativa pueda ser expresada en dos o tres artículos? ¿Qué impide que además de las facultades que la Constitución consagra para la Corte Constitucional en el artículo 241, se pueda agregar la que surge del artículo 87 por ser, antes que todo, la honorable Corte una autoridad judicial? o, ¿será que la Corte Constitucional no es autoridad judicial? y de no serlo, ¿entonces que es?.

Agreguemos que el suscrito entiende perfectamente que la Corte no puede estar pendiente de las acciones de cumplimiento adelantadas por personas que buscan hacer efectiva la ley que ordena la apertura de la carretera Caparrapí-Yacopí, o del acto administrativo que obliga a colocar una ofrenda floral. Ello se comprende. Ciertamente la honorable Corte, en su sabiduría, tendrá que procurar mecanismos que racionalicen la utilización de la acción, pero, ¿cabe dirigirse a un juez municipal, mediante reparto ordinario, cuando de la aplicación de la ley que se busca hacer efectiva depende en mucho la suerte de las negociaciones de paz y los métodos de combatir en la guerra interna que tanto desgarró al pueblo de Colombia y que con seguridad duele a los más?.

Aún más: si la Ley que regula las facultades del Gobierno durante los estados de excepción no sólo se inscribe dentro de la categoría de estatutaria a fin de que la Corte Constitucional pueda conocer de su constitucionalidad desde su origen, es decir desde que se encuentra como proyecto, sino que igualmente debe "respetar las reglas del derecho internacional humanitario" (artículo 214, numeral 2 de la Constitución), o sea, de las que "prevalecen en el orden interno", ¿cómo no va a ser la propia Corte la que asuma el conocimiento de esta acción de cumplimiento, si precisamente la sustancia objeto de las leyes que se le solicita hacer efectivas en el caso presente son del tipo y jerarquía que sirve a la Corte como marco conceptual y límite referencial para adelantar el control constitucional referido en este párrafo?.

Finalmente y para abundar en la argumentación dirigida a establecer que en el caso que nos ocupa la Corte Constitucional debe conocer de la pretensión objeto de este petitorio, el accionante recuerda que la Ley

16 de 1972 (Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José), exige que para presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, peticiones que contengan denuncias o quejas de violaciones de esta Convención de un Estado Parte deben haberse interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del derecho internacional generalmente reconocidos. Al respecto se pregunta el accionante: "¿ Cabe acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los términos señalados en el Pacto de San Jose , Ley 16 de 1972, agotando los recursos de jurisdicción interna en instancias inferiores a la de la honorable Corte Constitucional?".

4. Acción de Cumplimiento No. 004:

Víctor Manuel Linares Valencia, Alfonso Arias A. y Víctor Julio Sánchez Robayo, requieren el cumplimiento del artículo 75 del Decreto ley No. 2700 de noviembre 30 1991 "por el cual se expiden las normas de procedimiento Penal". Norma que señala lo siguiente:

Artículo 75. "Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad en ejercicio de su facultad de ejecución de las sentencias proferidas por los jueces penales, conocen:

- 1. De todo lo relacionado con la libertad del condenado que deba otorgarse con posterioridad a la sentencia, rebaja de pena, redención de pena por trabajo, estudio o enseñanza y extinción de la condena.*
- 2. De la verificación del lugar y condiciones en que se debe cumplir la pena o medida de seguridad.*
- 3. De la acumulación jurídica de penas en caso de varias sentencias condenatorias proferidas en procesos distintos contra la misma persona.*
- 4. De la aplicación del principio de favorabilidad cuando debido a una ley posterior hubiese lugar a reducción o a extinción de la pena.*

5. Del reconocimiento de la ineficacia de la sentencia condenatoria cuando la norma incriminadora haya sido declarada inexecutable o haya perdido su vigencia."

Con esta acción y no obstante reconocer que el Código de Procedimiento Penal señala que mientras se crean los cargos de jueces de ejecución de penas y medidas de aseguramiento, las atribuciones que a ellos se les confieren serán ejercidas por el juez que dictó la sentencia en primera instancia, los accionantes pretenden se apremie al Consejo Superior de la Judicatura para que designe a los jueces de ejecución de pena y medidas de seguridad y de esta forma no se sigan omitiendo las instituciones procesales consagradas en el artículo 75 del aludido Código.

Se considera según los demandantes, que actualmente hay *"incuria por parte del órgano estatal"*, pues los funcionarios debían haber empezado a ejercer esas funciones desde el primero de julio del presente año. Anotan que una de las instituciones procesales reseñadas y que va camino al fracaso, es la llamada acumulación jurídica de penas, ya que el artículo 15 transitorio no dice claramente a que funcionario le compete tal atribución.

5. Acción de cumplimiento No. 005

El señor Germán Humberto Rincón Perfetti, pretende que se cumpla el artículo 13 Decreto 555 del 22 de febrero de 1991, que reglamentó la Ley 9a. de 1979 y 10a. de 1980, expedido por el Presidente de la República con base en lo dispuesto en el antiguo Art. 120 num. 3o. de la Constitución Política y que reza:

"El Ministerio de Comunicaciones adoptará los mecanismos necesarios para que a través del Instituto Nacional de Radio y Televisión, la Radiodifusora Nacional y demás medios masivos de comunicación se emitan mensajes de orientación a la comunidad para prevenir la infección por el HIV y el SIDA".

Solicita se le conmine al Ministerio de Comunicaciones a través de su Ministro a cumplir la norma en el menor tiempo posible haciéndole las advertencias legales en caso de desacato.

Para verificar si esto se está cumpliendo a cabalidad solicita lo siguiente: Se escuche en declaración al sofrólogo JAIRO VILLADA exvicepresidente de la Lucha Colombiana contra el SIDA, exdirector del programa SIDARTE, actualmente Director de la oficina de Información y Divulgación de SIDA en la Fundación EUDES (Minuto de Dios), y se oficie al Ministro de Comunicaciones para que se sirva certificar entre otros, los mecanismos adoptados por ese Ministerio para efectos de lograr la divulgación masiva de mensajes de orientación y prevención a nivel nacional, regional y local sobre el HIV y el SIDA.

6. Acción de cumplimiento No. 006

Los señores Francisco José Herrera Jaramillo y Juan Carlos Cortés González solicitan que a través de sentencia judicial se ordene al Ministerio de Obras Públicas y Transporte y demás autoridades competentes, se efectúen los trámites y gestiones necesarios para dar cabal aplicación a lo dispuesto en la Ley 34 de 1979 expedida por el Congreso de la República, por la cual se crea una institución de utilidad común, se reorganizan dependencias inherentes a las actividades del Ministerio de Educación Nacional, se ordena la construcción del Centro Jorge Eliécer Gaitán y se impone al Ministerio de Transporte, por conducto del Fondo de Inmuebles Nacionales, la obligación de concretar las obras necesarias y la celebración de los contratos a que haya lugar para la construcción de la sede principal e incluirá dentro de su presupuesto los gastos de dotación y mantenimiento locativo.

Para esta solicitud los petentes fundamentan la presente acción en que la vida y obra del Caudillo Popular Jorge Eliécer Gaitán debe ser objeto de estudio de las ciencias sociales por constituir un hito fundamental dentro de la historia de nuestro país; preocupación que fue puesta de presente por la misma Asamblea Nacional Constituyente, en plenaria celebrada el día 9 de abril de 1991.

7. Acción de cumplimiento No. 007

El señor Germán Darío Rodríguez, solicita que, mediante proceso abreviado y de conformidad con el artículo 87 de la Constitución Nacional, se inicie la acción de cumplimiento del Acuerdo del Concejo de Bogotá No. 32 de 1991 y de la Resolución No. 001 de 1992 expedida por el Fondo de Asistencia Comunal que ordena la COMPRA DE UN INMUEBLE EDIFICADO con destino a la FEDERACION COMUNAL DE BOGOTA, en comodato.

El peticionario fundamenta su solicitud en que además de que el Concejo de Santafé de Bogotá, D.C., al expedir el Acuerdo No. 32 de 1991, el 10 de diciembre, adoptó el Presupuesto de Renta e Ingresos y de Inversiones y Gastos de las Entidades Descentralizadas y Fondos Rotatorios del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, D.C, posteriormente la Junta del Fondo de Asistencia Comunal del Distrito expidió la Resolución No. 001 de 1992, *"por medio de la cual se liquida el Presupuesto de Ingresos y Rentas, Gastos e Inversiones del Fondo de Asistencia Comunal Distrital, para la vigencia fiscal de 1992"* y allí contempla la compra de un bien inmueble por la suma de \$40'000.000.00 para la llamada "CASA COMUNAL" que habrá de darse en comodato a la Federación Comunal de Bogotá.

II. CONSIDERACIONES.

1. CONCEPTO, NATURALEZA Y ANTECEDENTES DE LA ACCION DE CUMPLIMIENTO.

A. Concepto.

Artículo 87 de la Constitución Nacional:

"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".

Dentro de los llamados mecanismos de protección y aplicación de los Derechos, se incluyó la denominada "*Acción de Cumplimiento*", destinada a brindar al particular la oportunidad de exigir de las autoridades la realización del deber omitido, a través de una facultad radicada en cabeza de todos los individuos, que les permite procurar la verdadera vigencia y verificación de las leyes y actos administrativos, acatándose de esta forma uno de los más eficaces principios del Estado de Derecho, como es el de que el mandato de la ley o lo ordenado en un acto administrativo no puede dejarse a un simple deseo y tenga en cambio concreción en la realidad.

B. Naturaleza. La Acción de cumplimiento como garantía constitucional.

La Constitución Nacional de 1991 no solamente extendió el campo de los derechos constitucionales fundamentales, al consagrar unos nuevos, sino que además de los genéricos mecanismos de protección y aplicación de los derechos, como son la separación de poderes, los principios generales, la pedagogía de la Constitución y la participación ciudadana, estableció otros específicos.

Esos noveles dispositivos para el amparo y atención de los derechos, se hallan en el Capítulo 4 del Título II de la Carta Política. En él se consagran tanto las máximas o normas guías, como los instrumentos para que el Estado y los ciudadanos puedan hacer valer sus derechos de tal forma que no sucumban en meros sofismas o declaraciones que no caben practicar.

Además de establecer que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los Convenios Internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana no figuren expresamente en ellos y que los instrumentos internacionales ratificados por el Congreso, que contemplan los derechos humanos y vedan su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el ordenamiento interno y sirven de fuente para la interpretación de los derechos y deberes consagrados en la Constitución Nacional, el aparte constitucional aludido consagra como mecanismos de protección de los derechos, los principios de la presunción de la buena fe, de la exclusividad de la ley para regular el ejercicio de los derechos y actividades y el de la exigibilidad en forma directa e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.

Así mismo, reitera la Carta actual los instrumentos ya existentes en la Constitución de 1886, para el amparo de los derechos, denominados responsabilidad extracontractual del Estado (art. 90), responsabilidad de los militares y los funcionarios civiles (art. 91) y responsabilidad penal y disciplinaria de las autoridades por conducta irregular (art. 92). Finalmente, señala como mecanismos idóneos para tal fin, la acciones de tutela (art. 86), populares (art. 88) y de cumplimiento (art. 87).

Es decir, que si para determinar el grado real de protección de los derechos, garantías y deberes constitucionales en cada país, hay que tener en cuenta factores que no se circunscriben a observar la enunciación que de los derechos se haga en la Constitución, sino que hay que investigar sobre la existencia y efectividad de los mecanismos de protección, debe entonces concluirse que en el caso colombiano existen mecanismos constitucionales para convertir en una realidad el disfrute de esos derechos.

C. Antecedentes en la Asamblea Nacional Constituyente.

Con el propósito de establecer la naturaleza y contenido de la *"acción de cumplimiento"* se entra a averiguar todo lo considerado al respecto en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente. Efectivamente y con ocasión al tema de los mecanismos de protección de los derechos, la Subcomisión Tercera de la Comisión Primera al presentar informe ante esa Comisión del aludido cuerpo constituyente, incluyó la denominada *"acción de cumplimiento"*, encaminada a que se obligue a la autoridad encargada, la ejecución y cumplimiento de una ley o acto administrativo, cuando así lo solicite cualquier persona.

En la ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, se manifestó que *"la acción de cumplimiento tiene el propósito de combatir la falta de actividad de la administración. Son frecuentes los casos en los cuales pese a existir un clarísimo deber para que las autoridades desarrollen una determinada acción de beneficio particular o colectivo, las mismas se abstienen de hacerlo. El particular afectado podría entonces acudir a esta acción para exigir el cumplimiento del deber omitido"*. (Gaceta Constitucional No 57).

También con ocasión del informe de ponencia ante la Comisión Primera de la referida Subcomisión, relacionado con el principio de responsabilidad de los funcionarios y responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sus deberes, se discutió en la Asamblea Nacional Constituyente, que el problema legislativo que se ha visto en Colombia no es solamente porque el órgano que representa la soberanía estatal no hace, aprueba o promulga leyes, sino también por que esas leyes muchas veces no son ejecutadas.

El delegatario Jaime Arias al dirigir a la Comisión Primera un análisis del artículo de la *"acción de ejecución y cumplimiento"*, en sesión de mayo 6 de 1991 señaló que *"esta es una acción nueva que pretende darle un nuevo mecanismo a los ciudadanos para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo"*. Para ilustrar su consideración da como ejemplo la Reforma Administrativa de 1968 por la cual se estableció la Comisión Especial del Plan, que buscaba darle unos elementos integradores al país con

respecto a las regiones y fundamentalmente que a través de ella, las regiones pudieran darle salida a sus propios problemas y así crear una dinámica y crear unos elementos que generaran su propio desarrollo y progreso. Señaló el delegatario que *"esa comisión del plan terminó reemplazada finalmente por un sólo funcionario que es el Director General de Planeación, quien sin elección de ninguna naturaleza ni de más, prácticamente termino resolviendo por el país, por las regiones y por el Congreso mismo"*.

Trajo igualmente como ejemplo, la Ley 10 de 1990. Anotó que *"la ley que regula todo lo relativo a la salud, no obstante recoger unos elementos novedosos y además entregar una serie de recursos a los municipios y a los departamentos para que puedan atender esta obligación, no ha sido puesta en ejecución y hasta donde tengo mis informes, para ese caso concreto, parece ser que el señor Ministro de Hacienda, no ha permitido que esa ley se cumpla y así pasa con muchas leyes y con muchos acuerdos de los Concejos Municipales, que llegan los Señores Alcaldes y los guardan en su escritorio o demoran la sanción, otras veces, demoran su publicación y en últimas, no los ejecutan"*.

Agrega que *"tenemos que reconocer que el problema legislativo que se ha visto en Colombia no es solamente porque el legislativo no legisle, en todos sus órdenes, sino también que esa ley, esas ordenanzas, esos acuerdos, muchas veces no los ejecutan; entonces lo que queremos establecer aquí es una acción para que una vez la ley ha cumplido con todo su trámite y ha entrado en vigencia a través de su publicación, o a través del mecanismo mediante el cual la misma norma prevé cuando entra en vigencia, pues sea puesta en vigencia de verdad, y que las personas por ese interés general que les asiste, tengan un mecanismo a través del cual se pueden hacer efectivas y por eso las hemos denominado acción de ejecución y de cumplimiento"*.

Añade que *"lo mismo pasa también con los actos administrativos. Se ve como muchas veces las situaciones administrativas se definen y se materializan a través de los actos correspondientes, pero no se ejecutan; entonces la obra pública o el servicio público o la intervención en un caso determinado y concreto que se ha solicitado, simplemente no se"*

ejecuta por que el funcionario no lo hace. Entonces lo que se esta pidiendo aquí es que se le dé a la comunidad un mecanismo para que se haga efectivo eso. Se produce el acto administrativo al cual nos referimos en esta acción, y el Ejecutivo simplemente no lo ejecuta, entonces aquí lo que estamos estableciendo es el mecanismo para que tenga cabal cumplimiento ese acto administrativo, que fué con los requisitos legales debidamente producidos, o la ley que siguiendo todo su trámite y encontrándose en vigencia, entre también a regular la situación de los particulares, esa es la naturaleza de la acción, esa es la finalidad y el bien que se está tutelando".

En la misma oportunidad el delegatario Juan Carlos Esguerra manifestó al respecto que *"en el Estado de Derecho uno de los postulados fundamentales es el del respeto por la ley, el de la vigencia de la ley, el del imperio de la ley. Las leyes no pueden seguir siendo diagnósticos, no pueden seguir siendo sueños, no pueden seguir siendo buenas intenciones, no pueden seguir siendo románticas declaraciones. Una ley es por definición una norma jurídica de obligatorio cumplimiento, entonces, lo que estamos haciendo aquí es expresar eso, porque no podemos seguir construyendo carreteras a base de decir que se ordenan carreteras. Lo que habrá que hacer es lo que se hizo en materia contractual, por ejemplo sobre la base de decir, es que no puede celebrarse un contrato para el cual no exista ya una reserva presupuestaria; lo mismo habrá de hacerse en relación con las leyes. Pero siquiera permitir la posibilidad, para mi inimaginable de que la ley pueda seguir siendo algo que el Congreso decreta, pero que el gobierno se reserva el derecho de cumplir o no cumplir, según considere que es conveniente, oportuno o financieramente viable, me parece absolutamente inaceptable".*

Por otra parte y con el fin de establecer **la autoridad ante quien se puede ejercer este aludido mecanismo de protección de los derechos**, el examen se remite a las ponencias que llevaron finalmente a determinar que ese artículo hiciese parte de la nueva Constitución:

No obstante que el informe de ponencia de la Subcomisión III ante la Comisión I, la cual estaba encargada de tratar el punto relativo a los

mecanismos de protección y aplicación de los derechos, por injerencia ante todo del constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero, insinuó en un comienzo a "**la jurisdicción contenciosa administrativa**", como la institución revestida de facultad o magistratura para ordenar la ejecución o el cumplimiento de las normas o disposiciones, a través de la acción de cumplimiento, el artículo aprobado por la Comisión, no le dió directamente esa potestad, sino que señaló simplemente que ello correspondía a la "**jurisdicción respectiva**" (Gaceta Constitucional No 52).

De igual forma, en la Gaceta Constitucional No. 136, obra acta de sesión plenaria del 14 de junio de 1991, en la cual la acción de cumplimiento se aprobó con el siguiente texto: "*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 o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido*" (resalta la Sala).

Posteriormente, en sesión plenaria del 29 de junio de 1992 y sin que se halle exposición de motivos al respecto, se presentó una propuesta sustitutiva que finalmente sería el texto aprobado. La norma dice: "*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 ordenara a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido*".

De los antecedentes habidos en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente alrededor de la acción de cumplimiento, sí se evidencia la voluntad del Constituyente de instituir esta acción como expediente efectivo para hacer cumplir las leyes o los actos administrativos, a cargo de autoridades judiciales.

Mas queda por dilucidar, en primer lugar, cómo se distribuyen los asuntos de que se ocupa la acción de cumplimiento entre los órganos judiciales de la Nación y a cuáles de éstos, y mediante qué procedimiento, labor que habrá de emprender el Legislador como se expresará a continuación.

D. La Acción de Cumplimiento debe ser Reglamentada.

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.

Aunque el artículo 87 de la Constitución Nacional consagra que *"toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo"* y que *"en caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido"*, también es claro que se requiere de una ley que desarrolle esta nueva garantía de los derechos.

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. Halla esta exigencia su razón de ser en el artículo 123 de la Carta, según el cual los servidores públicos ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la Ley y el Reglamento, en concordancia dicha norma con los artículos 122 ibidem que previenen que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley, y que no puede haber empleo público que no tenga funciones detalladas en Ley o Reglamento. Además según el artículo 230 ibidem los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, constituyendo la equidad, la jurisprudencia, los principios generales de derecho y la doctrina, criterios auxiliares de la actividad judicial.

Valga decir al respecto que se defiere al Congreso de la República la facultad de expedir leyes estatutarias para regular entre otras materias, la administración de justicia, dentro de cuyo concepto se comprende perfectamente la reglamentación de la acción de cumplimiento en punto a las competencias judiciales y el procedimiento a seguir tanto por los titulares de la acción como por los jueces para encauzar las pretensiones planteadas por los primeros a los segundos.

Por lo demás, no podrá ejercerse el derecho a la acción de cumplimiento respecto de situaciones que hubieren ocurrido con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, porque de ese modo se pondría a ésta a producir efectos retroactivos, siendo que sólo rige para el futuro.

E. Jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia y del H. Consejo de Estado sobre la Acción de Cumplimiento.

A la par de estas consideraciones es oportuno señalar la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado respecto a los proveídos correspondientes a las acciones de cumplimiento que al amparo del artículo 87 de la Constitución Nacional fueron instauradas ante esas Corporaciones.

La Sala de Casación Civil de la **Corte Suprema de Justicia** con Ponencia del Dr Eduardo García Sarmiento considero en fallo de 8 de junio de 1992 que *"al paso que el Capítulo 4 del Título II de la Constitución consagró las acciones para "la Protección y Aplicación de los Derechos"', el artículo 152 de ese ordenamiento superior dispuso que "'Mediante leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección..."'*. Entonces, por mandato del Constituyente, las acciones de tutela y de cumplimiento, consagradas en los artículos 86 y 87 de la Carta como uno de los mecanismos para la protección y aplicación de los "Derechos", debían ser objeto de reglamentación por la ley, para que se fijara por ésta el procedimiento para su ejercicio. Como se sabe, esto ya ocurrió con relación a la tutela porque el artículo 5o. transitorio de la

Constitución facultó al Gobierno Nacional para hacerlo, quien expidió el Decreto 2591 de 1991, pero la ley aún no lo ha hecho respecto de la acción de cumplimiento, que, por lo consiguiente, no tiene establecido un derrotero sobre el cual se debe mover quien pretenda ejercitarla, ni el procedimiento con fundamento en el cual la autoridad encargada de prestar la protección deba actuar". Congruente con lo anterior, la solicitud formulada con base en el artículo 87 de la Constitución, se considero prematura, y por ende se rechazó.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del **Consejo de Estado** con ponencia del Dr. Daniel Suarez Hernández en auto del 2 de diciembre de 1991, inadmitió demanda que se presentó con el fin de que se ordenara la ejecución de una ley. Para tal efecto, consignó:

"...a) Si bien es cierto que el art. 87 de la Nueva Carta Política estatuye que "toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido", también lo es que se necesita ley que desarrolle dicho cánn constitucional. Claro es que se requiere de una ley que desarrolle está nueva garantía de los derechos.

b) Efectivamente, la expresión genérica `autoridad judicial`, no es suficiente para que el interesado impetre ante cualquier entidad judicial la presentación de cumplimiento de una ley o de un acto administrativo.

c) Bien sabido es que en materia relacionada con las competencias, es la ley quien las define, las adscribe y las distribuye, es normatividad que para la hipótesis del art. 87 de la Constitución Nacional, hasta el momento no se ha creado.

d) Los artículos 83 y ss. del Código Contencioso Administrativo, regulan los MEDIOS DE CONTROL de los actos, hechos, omisiones, operaciones y contratos administrativos también los contratos privados de la administración con cláusula de caducidad, vale decir las acciones a través de las cuales los particulares pueden llevar a cabo su derecho subjetivo de acción.

e) Dentro del listado de acciones que se incoen ante la jurisdicción de lo contenciosos administrativo, reguladas por el Código de la materia, no se encuentra la que ejercita el hoy demandante, entre otras razones, por ser institución de reciente creación constitucional, sin desarrollo legal aún".

2. LA CORTE CONSTITUCIONAL NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO.

En cuanto a la cuestión de la competencia de la Corte Constitucional para conocer de los asuntos relacionados con la acción de cumplimiento, se recurre a la normatividad jurídico constitucional por medio de la cual se regulan las funciones que le corresponden a esta Corporación como nuevo ente.

Con la advertencia de que a la Corte Constitucional se le encarga la defensa de la plenitud y superioridad de la Constitución, en los rigurosos y exactos términos del artículo 241 de la Carta Política, esta norma consagra taxativamente las funciones de esta Corporación. En efecto, dispone lo siguiente:

"Artículo 241. *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*
:

- 1.- *Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.*
- 2.- *Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendun o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.*
- 3.- *Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.*
- 4.- *Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.*
- 5.- *Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra lo Decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los Artículos 150 numeral 10, y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.*
- 6.- *Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.*
- 7.- *Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los Artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.*
- 8.- *Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.*

9.- *Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.*

10.- *Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. si la Corte los declara constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.*

11.- *Darse su propio reglamento".*

Para la Corte Constitucional es absolutamente diáfano que para avocar el conocimiento de cualquier asunto, es condición indispensable que esté definida su competencia en la Constitución Nacional. El mismo artículo 241 de la Constitución enseña que sus funciones como Tribunal Supremo de la Jurisdicción Constitucional, las desempeña *"en los estrictos y precisos términos de este Artículo"*, **sin siquiera abrir la posibilidad de que la ley le asigne funciones**, como sí ocurre con los Supremos Tribunales de las Jurisdicciones Ordinaria y Contencioso Administrativa, esto es, la H. Corte Suprema de Justicia (artículo 237-2) y el H. Consejo de Estado (artículo 235-7).

Por lo demás, es evidente que según el artículo 3o. de la Carta Política -el cual previene que el pueblo ejerce la soberanía *"en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece."*-, toda actuación del poder, esto es, en todos sus frentes, es decir, legislativo, ejecutivo y judicial, debe llevarse a cabo en los términos que determine la Constitución.

Manifestación de la soberanía nacional es la administración de justicia que se ejerce por la Rama Judicial del poder público y que a través de los jueces

tienen como función dirimir las controversias que se susciten entre los miembros de la comunidad.

Es así también como, con el fin de efectuar un uso racional de la justicia, se reparte ella entre jurisdicciones a las cuales a la vez se les atribuyen competencias determinadas. Existen entonces:

- a) La Jurisdicción Ordinaria, a la cabeza de la cual se halla la Corte Suprema de Justicia y que se ocupa de las controversias suscitadas entre los particulares, de índole civil, comercial, familiar, laboral, y además, de la sanción de los delitos.
- b) La Jurisdicción Contencioso Administrativa a cargo de los tribunales administrativos, con el Consejo de Estado como suprema autoridad, que atiende y resuelve los litigios que surjan entre los particulares y el Estado.
- c) La Jurisdicción Indígena al frente de la cual están las autoridades de los pueblos indígenas y que se ejercerá dentro del ámbito de su territorio según sus propias normas y procedimientos, que no habrán de contrariar la Constitución y leyes de la República.
- d) La Jurisdicción de los Jueces de Paz que se encarga de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios.
- e) La Jurisdicción Penal Militar instituida para conocer de los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en ejercicio activo y en relación con el servicio (artículo 221 C.N.).
- f) La Jurisdicción Constitucional confiada a la Corte Constitucional y que tiene como objeto preservar la supremacía y la integridad de la Carta Política, frente a textos de inferior categoría dentro de la escala Kelsiana jerárquica de

normas y que puedan infringirla. Tales competencias, como se ha dicho, están señaladas específica y taxativamente en el artículo 241 de la Carta, luego al respecto habrá de estarse a esta norma, la cual no atribuye facultad alguna a dicha Corte en tratándose de acciones de cumplimiento. Es decir que las competencias de ésta tienen como única y prístina fuente la Constitución Nacional.

Además de la razón potísima anterior de orden constitucional, agréguese la situación antinómica e ilógica que se plantearía, si la Corte en ejercicio de la acción de cumplimiento ordenare la ejecución de las leyes. Estaría entonces asumiendo su constitucionalidad, siendo que también están sujetas a la acción de constitucionalidad y por ello podrían ser demandadas posteriormente y eventualmente halladas en contra de la Carta. La Corte estará así jugando un doble papel disponiendo el cumplimiento de leyes inconstitucionales.

Por la razón apuntada de su incompetencia y por no serle dable adentrarse en el contenido de las demandas instauradas ante esta Corporación y radicadas bajo los números A.C.-001, A.C.-002, A.C.-003, A.C.-004, A.C.-05, A.C.-06 y A.C.-07, esta Corporación deberá rechazarlas.

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la constitución,

RESUELVE:

Rechazar por incompetencia de esta Corte, las acciones de cumplimiento presentadas por los ciudadanos José Elver Muñoz Barrera; Carlos Alberto Maya Restrepo; Alvaro Leyva Duran; Victor Manuel Linares Valencia, Alfonso Arias A. y Victor Julio Sánchez Robayo; Germán Humberto Rincón Perfetti; Francisco José Herrera Jaramillo y Juan Carlos Cortés González; y

Germán Darío Rodríguez, por las razones anotadas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ
Magistrado Ponente

***CIRO ANGARITA BARON
MUÑOZ***
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES
Magistrado

***JOSE GREGORIO HERNANDEZ
MARTINEZ CABALLERO***
Magistrado

GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO

***FABIO MORON DIAZ
GREIFFENSTEIN***
Magistrado

JAIME SANIN
Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.

Salvamento de voto a la Sentencia sobre Acciones de Cumplimiento

ESTADO DE DERECHO/ACCION DE CUMPLIMIENTO/ /COMPETENCIA-Salvamento de voto/DERECHOS FUNDAMENTALES (Salvamento de voto)

Algunas normas constitucionales, dado su carácter abstracto e indeterminado, requieren de reglamentación para poder ser aplicadas y producir plenos efectos. El artículo 87 de la Constitución es una de estas normas que si bien, en estricto rigor, no requiere de ley que regule su desarrollo, en todo caso es deseable que así se proceda, particularmente en lo que atañe a la definición de competencias y procedimientos. No obstante, atendida la circunstancia especial de incorporar este precepto un valor consustancial al Estado social de derecho, como es el "derecho fundamental al Estado de derecho", como es el "derecho fundamental al Estado de derecho", esto es a que las normas que lo integran se cumplan, la Corte Constitucional, en ejercicio de su misión de velar por la integridad y supremacía de la Constitución, debió asumir el conocimiento y pronunciarse de fondo respecto las acciones presentadas ante ella. Sólo de esta forma habría sido posible evitar la paradoja de no cumplir la Constitución por la falta de reglamentación de la misma. Las normas constitucionales, en su condición de reglas básicas de la convivencia deben cumplirse. La Corte Constitucional no podía ser ajena a su misión y, en su carácter de autoridad judicial y de máximo guardián de la Constitución, había podido asumir excepcionalmente el conocimiento de este tipo de acción, pues se trataba de la defensa de los derechos fundamentales y de la reivindicación de un instrumento diseñado por el constituyente para la defensa del Estado material de derecho y que no podía quedar inactuado.

REF: Acciones de Cumplimiento presentadas ante la Corte Constitucional, Nos. 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07 acumuladas.

Magistrados CIRO ANGARITA BARON, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Los suscritos magistrados exponemos a continuación las razones que nos llevaron a apartarnos de la decisión mayoritaria en el proceso de la referencia.

1. La idea fundamental que inspiró la consagración constitucional de la acción de cumplimiento puede resumirse en la necesidad de dotar al ciudadano de un mecanismo efectivo para exigir de los jueces el cumplimiento de leyes y actos administrativos. La expresión, acuñada de antiguo "la ley se obedece pero no se cumple", refleja la dramática realidad de nuestro ordenamiento jurídico en el que se observa cómo a pesar de haberse expedido válidamente una norma jurídica, en ocasiones su vigencia efectiva debe supeditarse a la buena voluntad de la autoridad pública encargada de su ejecución o enfrentarse a la solapada interferencia de los factores de poder disconformes. La sentencia de la cual respetuosamente nos apartamos acierta en reconocer la intención del constituyente al adoptar este mecanismo constitucional.

2. No acontece lo mismo respecto al alcance del artículo 87 de la Constitución. La mayoría de los miembros de la Corporación optó por declarar la incompetencia de la Corte Constitucional para conocer de las acciones de cumplimiento interpuestas directamente ante ésta por diversos ciudadanos. De esta forma, la sentencia reduce drásticamente los efectos del precepto constitucional, lo cual resulta inaceptable para quienes suscriben este salvamento de voto.

En efecto, las acciones de cumplimiento constituyen una manifestación clara del Estado Social de derecho. Bajo la vigencia del orden constitucional anterior, el principio del Estado de derecho protegía formalmente las libertades individuales e imponía estrictos límites al ejercicio del poder. El Estado social de derecho supera históricamente aquella concepción del estado abstencionista e incorpora un orden material de valores cuyo centro y razón de ser es la persona humana y el respeto de sus derechos fundamentales. Su premisa es el Estado material de derecho. Un Estado en el cual las normas que se dictan se cumplen.

Algunas normas constitucionales, dado su carácter abstracto e indeterminado, requieren de reglamentación para poder ser aplicadas y producir plenos efectos. El artículo 87 de la Constitución es una de estas normas que si bien, en estricto rigor, no requiere de ley que regule su desarrollo, en todo caso es deseable que así se proceda, particularmente en lo que atañe a la definición de competencias y procedimientos. No obstante, atendida la circunstancia

especial de incorporar este precepto un valor consustancial al Estado social de derecho, como es el "derecho fundamental al Estado de derecho", como es el "derecho fundamental al Estado de derecho", esto es a que las normas que lo integran se cumplan -criterio mínimo de seguridad jurídica material-, la Corte Constitucional, en ejercicio de su misión de velar por la integridad y supremacía de la Constitución, debió asumir el conocimiento y pronunciarse de fondo respecto las acciones presentadas ante ella. Sólo de esta forma habría sido posible evitar la paradoja de no cumplir la Constitución por la falta de reglamentación de la misma. Las normas constitucionales, en su condición de reglas básicas de la convivencia deben cumplirse.

3. Es imperioso recordar que las normas constitucionales tienen pleno valor normativo. Respecto a las acciones de cumplimiento, su falta de reglamentación no tiene como consecuencia necesaria la imposibilidad de su ejercicio hasta tanto el legislador no proceda a regularlas. Lo contrario sería dejar librada a un poder diferente al que expidió la Constitución la voluntad de darle plena aplicación a sus preceptos.

Si la responsabilidad de la eficacia de los derechos mencionados estuviese sólo en manos del legislador, la norma constitucional no tendría ningún valor, y la validez de la voluntad constituyente quedaría supeditada a la voluntad legislativa. Desde la perspectiva constitucional, es más razonable pensar que el constituyente quiso otorgarle verdadero carácter normativo a todos sus textos. Adicionalmente, entregó al legislador la prerrogativa política de desarrollar ciertas materias, y facultó al juez para ejercer dicha discrecionalidad, limitada a casos concretos, en ausencia de ley. De esa manera se logra el respeto de las prioridades en materia de delimitación política de los textos fundamentales y la fidelidad a la superioridad jurídica de la Constitución sobre la ley.

4. Los elementos sustanciales para la operancia de la acción de cumplimiento, así sea en casos excepcionales, están definidos en la norma constitucional. La autoridad judicial es la rama del poder público competente para conocer de aquellas, y el objeto de la acción es hacer efectivo el cumplimiento de leyes y actos administrativos.

Las acciones de cumplimiento, a diferencia de las acciones populares (CP. art. 88) cuya regulación es diferida al legislador por voluntad del propio constituyente, no requieren necesariamente de reglamentación legal previa,

aunque se admite su conveniencia. El valor normativo de la Constitución hace de esta norma, no condicionada a desarrollo legal, un precepto de aplicación inmediata. La Corte Constitucional no podía ser ajena a su misión y, en su carácter de autoridad judicial y de máximo guardián de la Constitución, había podido asumir excepcionalmente el conocimiento de este tipo de acción, pues se trataba de la defensa de los derechos fundamentales y de la reivindicación de un instrumento diseñado por el constituyente para la defensa del Estado material de derecho y que no podía quedar inactuado.

La unidad del ordenamiento hace indispensable que el legislador entre a regular lo relativo a las competencias de los jueces en materia de acciones de cumplimiento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6o. de la Carta. No obstante, si en un plazo razonable el legislador no hubiera ejercido su potestad, ello no impediría que las acciones de cumplimiento dejaran de tener efectividad, pasando a operar plenamente y de manera irrestricta por decisión tácita del legislador.

Del sentido del artículo 4o. de la Constitución se desprende que la ley tiene validez en el marco de la Constitución y no que la Constitución tiene validez en el marco de la ley. Supeditar la eficacia de los derechos constitucionales a la existencia de un pronunciamiento legislativo, es introducir un mecanismo entorpecedor de la voluntad constituyente, bajo el formalismo simplista que consiste en dissociar el ámbito de la validez del ámbito de la eficacia, para luego considerar que basta con tener normas válidas para tener los derechos que ellas consagran.

El fortalecimiento de las posibilidades de acción para el juez constitucional en el caso específico de la falta de pronunciamiento legal, tiene justificación, no solo desde el punto de vista de la axiología constitucional del Estado social de derecho, según la cual el juez aparece fortalecido como defensor de los derechos y guardián de la organización constitucional, sino también desde un punto de vista lógico-normativo. El hecho de que la Constitución determine cierta competencia para el desarrollo normativo, por ejemplo en cabeza del legislador, no choca de manera alguna con la idea del valor normativo y obligatorio de los preceptos constitucionales. Lo que sí resulta contradictorio con el artículo 4o. de la Carta es pensar que en el asunto de la referencia no existe norma alguna mientras el legislador no se pronuncie. Al pensar de esta manera se supone algo diferente de lo que realmente sucede: que el constituyente dejó en blanco el contenido de una cierta materia para que el

legislador la desarrollara. El texto constitucional no puede ser visto como una especie de contrato civil o comercial en el cual lo que no se estipula no existe. Esta óptica contradice los más elementales supuestos del constitucionalismo.

La voluntad constituyente de que una materia sea desarrollada por el legislador tiene origen por un lado en la importancia que posee la manifestación del órgano legislativo y, en segundo término, en el principio de distribución de funciones. Ninguno de estos criterios pone en tela de juicio la superioridad constitucional y tampoco la idea de que el texto constitucional es el depositario de los contenidos fundamentales de la organización política.

En estas circunstancias, el juez actúa bajo condiciones similares a aquellas que se presentan cuando debe resolver un problema relacionado con un vacío o una incoherencia de la ley. Es claro que en todos estos casos el juez decide algo que en principio le corresponde al legislador. Sin embargo, en estas precisas condiciones, la falta de solución proveniente del órgano que tiene la facultad de decidir, implica la posibilidad de que otro órgano, en este caso el judicial, decida, para un caso específico, con la única pretensión de hacer valer la validez y efectividad de la norma constitucional.

Es por eso que el juez constitucional puede entrar a resolver el vacío de la falta de reglamentación -tal como resuelve muchos otros vacíos en el ordenamiento jurídico- con el objeto de hacer efectivo el derecho constitucional.

Esta confusión entre lo principal y lo secundario, entre lo constitucional y lo legal, es lo que ha permitido que durante décadas, en Colombia hayan existido derechos y normas de organización que nunca han superado su condición de meros enunciados jurídicos, sin llegar nunca a ser normas.

CIRO ANGARITA BARON
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado