

# LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA DE 1991

La acción de cumplimiento es indudablemente una de las instituciones más novedosas recogidas por la Constitución peruana de 1993, pero esta acción de garantía no es una invención del constituyente nacional, sino que es consecuencia de un largo proceso en el cual lo previsto en la Constitución colombiana de 1991 se configura como un importante precedente. El presente artículo tiene, pues, por objeto, el informarnos de los antecedentes y alcances que caracterizan a esta novísima acción de garantía en nuestro vecino país, información que puede proporcionarnos importantes derroteros para su posterior desarrollo en el Perú.

Ernesto Rey Cantor  
Profesor titular de derecho constitucional  
(Colombia)

## "I CONVENCION LATINOAMERICANA DE DERECHO"

### Generalidades

La ponencia que se presenta en la "I convención latinoamericana de Derecho", contiene los antecedentes de los mecanismos de protección de derechos humanos en el derecho internacional, la incorporación de los pactos internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico colombiano, principios fundamentales en la Constitución política de Colombia de 1991, destacando el principio del respeto de la dignidad de la persona humana, consagración constitucional de los derechos, mecanismos de protección en la Constitución política; en especial la regulación, la naturaleza y las características de la acción de cumplimiento.

### A. ANTECEDENTES DE LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL

En vigencia de la Constitución política de 1886 se celebraron pactos internacionales de derechos humanos que consagran cláusulas reguladoras de los mecanismos de protección.

En la Constitución y en las reformas que se le introdujeron no se consagraron estos mecanismos, pese a que Colombia intervino como parte en la mayoría de los pactos. Con la Constitución de 1991 se logró el reconocimiento expreso de los derechos fundamentales y, además, el establecimiento de mecanismos de protección, tal como se expresó en la introducción.

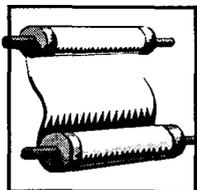
**1. Declaración americana de los derechos y deberes del Hombre.** En el artículo XVIII de la Declaración americana de los derechos y deberes del Hombre, expedida en mayo de 1948, Bogotá, se expresó:

*"Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Así mismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrado constitucionalmente".*

**2. Declaración Universal de los Derechos del Hombre.** El artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada en diciembre de 1948, París, estipuló:

*"Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley".*

**3. Carta Internacional de Derechos Humanos.** El inciso 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de las Naciones Unidas sobre derechos civiles y políticos, expedido en diciembre de 1966, Nueva York, dijo:



## CONSTITUCIONAL

"Cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidas en el presente Pacto hayan sido violadas podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido, cometi-

da por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades del recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión y que se haya estimado procedente el recurso".

**4. Convención americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José de Costa Rica".** El artículo 25 de la Convención americana sobre Derechos Humanos, suscrita en noviembre de 1969, (San José Costa Rica), estableció:

"**Protección judicial.** Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea sometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados partes se comprometen; a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades del recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

### B. INCORPORACIÓN DE LOS PACTOS INTERNACIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

Estos pactos ratificados por el Congreso de la república entraron a formar parte del ordenamiento jurídico colombiano, a partir de la vigencia de las leyes por las cuales fueron aprobadas.

Posteriormente este procedimiento de incorporación normativa se reconoció por el Constituyente de 1991 y, por ello, el artículo 93 de la Carta preceptúa: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconozcan los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia."

Con la Constitución de 1991 se reconoció la necesidad de regular mecanismos de protección de los derechos humanos y, por ello, entre otros, se estableció el **acción de cumplimiento**.

En síntesis, la acción de cumplimiento es un derecho público efectivo, sencillo, breve y rápido, cuyo objetivo es **amparar** el derecho colectivo al medio ambiente.

Es importante considerar cómo está consagrada la parte dogmática en la Constitución colombiana en lo que atañe a los derechos concretamente, con el objeto de ubicar las garantías o mecanismos de tales derechos constitucionales, en la misma Carta, a fin de ocuparnos de la acción de cumplimiento.

#### CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS

El título II de la Constitución trata de los derechos, las garantías y los deberes, distribuido en tres capítulos, a saber:

1. Capítulo I. De los derechos fundamentales.
2. Capítulo II. De los derechos sociales, económicos y culturales.
3. Capítulo III. De los derechos colectivos y del ambiente.

### Mecanismos de protección en la Constitución política

El capítulo IV de la Constitución no se relaciona propiamente con los derechos en sí, sino con la protección y aplicación de los derechos. En otras palabras, con las garantías o mecanismos de protección de los derechos, que el Constituyente consagró así:

1. **La acción de tutela** regulada en el artículo 86 para la protección de los derechos constitucionales fundamentales, el cual expresa:

"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actué a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública".

2. **Las acciones populares** consagradas en el artículo 88 para proteger los derechos e intereses colectivos, cuyo texto dice:

"La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella."

3. **La acción de cumplimiento** prevista en el artículo 87, según la cual "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".

#### LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

El estudio y análisis de la acción de cumplimiento contiene dos partes: 1. La base constitucional y 2. La base legal.

##### 1. La base constitucional

Como se expresó, la acción está consagrada en el artículo 87 de la Constitución. Es importante exponer los argumentos jurídicos que se formularon durante los debates de la Asamblea Nacional Constituyente para el establecimiento de esta acción.

a) Constituyente **ÁLVARO GÓMEZ HURTADO**. El extinto político presentó el proyecto con una exposición de motivos que en algunos apartes se resalta lo que sigue:

"Éste es el principio de legalidad, en virtud del cual todas las actuaciones de las autoridades públicas han de ampararse en la ley, e igualmente han de encontrarse en la ley su fundamento y su límite. No pueden, pues, las autoridades públicas, actuar por su libre iniciativa ni con respaldo en su sola autoridad. Todos sus actos y disposiciones deben ajustarse al límite de sus competencias, los cuales son señalados por las ramas, ora de manera general, ora de manera específica, de suerte que la infracción directa de las leyes o la extralimitación de las mismas, en ejercicio de sus funciones públicas, compromete la responsabilidad de las autoridades.

La misma consecuencia, esto es, comprometer la responsabilidad de las autoridades debe seguirse de una situación tan seria e importante como la infracción por inacción de las autoridades, genéricamente conocida como la omisión de sus deberes.

Por ello resulta inadmisibles que las autoridades públicas, frente de los deberes que les impongan la Constitución y la ley con el afán de atender el interés general, puedan asumir actitudes pasivas e inertes, e incurran en conductas omisivas que, a la postre, constituyen inobservancia de sus deberes. Con tal comportamiento se defraudan —con muy graves consecuencias— las expectativas de los asociados que esperanzadamente guardan el obrar de sus autoridades."

b) Constituyente **JAIME ARIAS LÓPEZ**. En la ponencia presentada en la sesión de la Comisión primera, el día 6 de Mayo de 1991, el distinguido jurista expresó:

“...la acción de cumplimiento tiene su razón de ser en la falta de aplicación del ordenamiento jurídico y en el desacato cotidiano y recurrente de la ley.

Luego agrega:

“...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 que la ley ha cumplido con todo su trámite y ha entrado en vigencia a través de su publicación... 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 puedan hacer efectivas [...]”

[...] lo mismo pasa también con los actos administrativos. Se ve cómo muchas veces las situaciones administrativas se definen 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 porque el funcionario no lo hace. Entonces lo que está pidiendo aquí es que se le dé a la comunidad un mecanismo para que se haga efectivo eso...”

c) Constituyente JUAN CARLOS ESGUERRA. Para el constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero con la acción de cumplimiento “lo que se pretende consagrar es uno de los postulados fundamentales del estado de derecho cual es el respeto, la vigencia y el imperio de la ley, que no puede ser una mera declaración o intención para que el gobierno se reserve el derecho de cumplir o no, según considere que es conveniente oportuno o financieramente viable”.

## 2. Base legal

En primer lugar debemos considerar la acción reglamentada para la protección del derecho a un ambiente sano, en la ley 94 de 1993, la que para su procedimiento, remite al procedimiento ejecutivo singular, regulado en el código de procedimiento civil.

Acerca de este procedimiento especial el H. consejo de Estado ha expresado en providencia de 27 de Octubre de 1995, con ponencia de la H. consejera, Dra Nubia González Ceron, lo siguiente:

“Sea lo primero reiterar la posición de la Sala, puesta de presente en otros casos similares, sobre la inconveniencia y dificultad para aplicar las normas que rigen el proceso ejecutivo tendiente a hacer efectivas las obligaciones entre particulares, a aquél mediante el cual se pretende el cumplimiento de una ley o un acto administrativo”. (Actor Javier Roa Salazar, Expe. No. 3454.)

En segundo lugar, hay que señalar que debido a las inconveniencias y dificultades expuestas por la jurisprudencia del H. consejo de Estado y los tribunales de lo contencioso administrativo en el Congreso se adelanta un proyecto de ley que regula genéricamente la acción de cumplimiento, estableciendo un procedimiento similar al de la acción de tutela con su reglamentación especial y apropiada para el cabal ejercicio de esta acción.

### NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

La jurisprudencia del H. consejo de Estado precisa la naturaleza jurídica de la acción en dos trascendentales decisiones:

En providencia de agosto 15 de 1995, dijo:

“En efecto, las autoridades públicas que actúan dentro de un estado de derecho están sometidas al principio de legalidad, el cual implica que sólo pueden realizar aquellas actividades que les han sido atribuidas como competencias propias de su cargo y respecto de las cuales tienen la obligación de ejercerlas y cumplirlas. Así las cosas, más que un título ejecutivo en el que conste una obligación clara, expresa y exigible, la ley es, para las autoridades que ejercen funciones públicas, la fuente de la cual deri-

la acción de cumplimiento tiene su razón de ser en la falta de aplicación del ordenamiento jurídico y en el desacato cotidiano y recurrente de la ley

va su potestad de ejercicio y, a la vez, su obligación de ejercer o realizar una actividad que constituye la concreción de una función estatal: Sala plena de lo contencioso administrativo, Expediente No 2820, Consejera ponente Doctora Consuelo Sarria Olcos, Actor: Juan Londoño y otra.

En providencia de septiembre 27 de 1994, con ponencia del H. consejero, Dr. Daniel Suárez Hernández, el H. consejo de Estado, expresó:

“Por último conviene recordar cómo para adelantar un proceso ejecutivo singular conforme al Código de Procedimiento Civil, estatuto al cual remite el artículo 77 de la ley 99 de 1993, **para tramitar la acción de cumplimiento se requiere de un título ejecutivo**, entendido éste como el documento o documentos auténticos que constituyan plena prueba contra el demandado, de la existencia a su cargo de una obligación expresa, clara y exigible. Estos mismos elementos básicos para el éxito de la ejecución considera la sala que deben igualmente exigirse para el trámite de la acción de cumplimiento”.

“Se trata, entonces, de que la obligación a cargo del demandado sea perfectamente determinada y ofrezca certeza acerca del derecho que se pretende reclamar, de tal forma que debe el juzgador encontrar ese derecho suficientemente demostrado... **que las disposiciones y los actos administrativos han sido cumplidos**. Pero no se trata de una obligación de carácter abstracto y general como la que regularmente deriva de la ley... se requiere que esa obligación se concrete también regularmente a un acto de la administración mediante el cual se imponga específica y concretamente el cumplimiento de una obligación, la que, al ser insatisfecha, entonces sí permita el ejercicio de la acción de cumplimiento por las vías del proceso ejecutivo” (Actor corporación acción pública).

De acuerdo al enunciado de la ponencia nos ocuparemos únicamente de la acción de cumplimiento, en lo que concierne a la protección del derecho colectivo del medio ambiente, reglamentada en la ley 99 de 1993; anunciando algunos aspectos que contiene el nuevo proyecto de ley que cursa actualmente en el Congreso de Colombia, mediante el cual se reglamenta en forma general la acción de cumplimiento.

### PRIMERA PARTE.

#### LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO COMO MECANISMO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO A UN AMBIENTE SANO

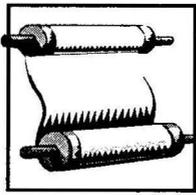
En la regulación de los derechos colectivos el constituyente incluyó el derecho al medio ambiente. En el art. 79:

“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

El Congreso de la república expidió la ley 99, de diciembre 22 de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del medio ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

El título XI, artículos 77 a 82 de la ley 99 consagró la acción de cumplimiento en asuntos ambientales, reglamen-



tando así el artículo 87 de la Constitución que establece este mecanismo de protección. Con base en esta normatividad enunciaremos descriptivamente los siguientes elementos que estructuran esta acción.

### 1. Desarrollo de la acción de cumplimiento

El artículo 77 preceptúa que “el efectivo cumplimiento de las leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección y defensa del medio ambiente podrá ser demandado”, en ejercicio de la acción de cumplimiento.

En otras palabras, cuando no se estén cumpliendo leyes o actos administrativos que se relacionen en forma directa con el medio ambiente, se podrá pedir ante el juez su protección y defensa.

### 2. Legitimación

La legitimación se debe enfocar por activa y por pasiva.

a) **Legitimación activa.** Está legitimado para promover esta acción cualquier persona natural o jurídica. En las jurídicas pueden considerarse las personas jurídicas de derecho público y las personas jurídicas de derecho privado; por lo tanto, una persona de derecho público puede demandar a otra persona jurídica de derecho público.

La acción de cumplimiento la puede ejercer cualquier persona, sin acreditar interés jurídico particular. Esto resalta su carácter democrático y, consecuentemente, ésta se considera como uno de los canales de la democracia participativa; por consiguiente, su ejercicio es de carácter jurídico-político.

b) **Legitimación pasiva.** La parte pasiva siempre será la autoridad pública, porque a ésta le compete el ejercicio de las funciones estatales que le atribuyen la Constitución, las leyes y los actos administrativos. Esta normatividad jurídica le asigna las competencias a las autoridades y, por consiguiente, los deberes que deben cumplir para la realización de los fines del Estado. Cuando hay omisión en el ejercicio de las funciones no sólo la autoridad es responsable penal y disciplinariamente, sino que el deber omitido genera el ejercicio de la acción para que la autoridad judicial ordene a la autoridad renuente al cumplimiento del deber y, por ende, al ejercicio de las competencias constitucional, legal y reglamentariamente asignadas.

3. **Competencia**

Se distinguen dos clases de competencias, a saber:

a) Competencia del tribunal contencioso administrativo de Cundinamarca. “Si el cumplimiento proviniera de una autoridad del orden nacional, será competente para conocer del proceso de ejecución, en primera instancia, el tribunal contencioso administrativo de Cundinamarca”.

b) Competencia de los tribunales contenciosos administrativos del país. “En los demás casos, el tribunal administrativo correspondiente a la jurisdicción de la autoridad demandada”, es el competente para conocer de la acción.

### 4. Procedimiento

Se debe seguir el procedimiento de ejecución singular, regulado en el título XXVII, capítulo I, artículos 488, siguientes y concordantes del código de procedimiento civil, en el cual se destacan las siguientes actuaciones procesales:

#### El requerimiento

a) “Para librar el mandamiento de ejecución el juez del conocimiento requerirá al jefe o director de la entidad demandada para que por escrito manifieste la forma como se está cumpliendo con las leyes y actos administrativos invocados”, preceptúa el artículo 79.

#### El mandamiento de ejecución

b) “Pasados ocho días hábiles sin que se obtenga respuesta del funcionario, se procederá a decretar la ejecución. En el mandamiento de ejecución se condenará en costas al funcionario renuente y a la entidad que pertenezca, quienes serán solidariamente responsables de su pago”, establece el artículo 80.

### 5. Desistibilidad e imprescriptibilidad

Se destaca además que la acción de cumplimiento no es desistible ni imprescriptible, según lo establecido por los artículos 81 y 82 de la ley 99.

Como se observa es una acción de origen constitucional con reglamentación en el derecho privado; concretamente, se trata de un procedimiento especial de carácter civil con reglas especiales.

Se reglamenta así el debido

proceso para el ejercicio de la acción de cumplimiento, sin olvidar que en su desarrollo se debe garantizar además el derecho a la defensa del sujeto pasivo de la relación jurídico-procesal.

Actualmente cursa en el Congreso de la república un proyecto de ley que reglamenta la acción de cumplimiento de manera general, dándole pleno desarrollo al artículo 87 de la Constitución colombiana. **D&S**

*La acción de cumplimiento la puede ejercer cualquier persona, sin acreditar interés jurídico particular. Esto resalta su carácter democrático y, consecuentemente, ésta se considera como uno de los canales de la democracia participativa; por consiguiente, su ejercicio es de carácter jurídico-político*