C-193-98

Sentencia C-193/98

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Finalidad

La finalidad de la acción de cumplimiento es buscar un mecanismo o instrumento procesal idóneo para asegurar la realización material de las leyes y actos administrativos. De este modo se logra la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, en cuanto la ejecución de las leyes y actos administrativos, permite realizar los diferentes cometidos estatales confiados a las autoridades, y proteger y hacer efectivos los derechos de las personas.

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Mecanismo idóneo para el cumplimiento de ley material y actos administrativos

Cuando se trata de asegurar el efectivo cumplimiento de la ley material, esto es, de normas generales, impersonales y abstractas, es indudable que el instrumento de protección creado por el Constituyente -la acción de cumplimiento- es el único mecanismo directo idóneo, razón por la cual no le es permitido al legislador crear mecanismos subsidiarios o paralelos para asegurar dicho cumplimiento. Iguales consideraciones son válidas con respecto a los actos administrativos de contenido general que por contener normas de carácter objetivo impersonal y abstracto, son equivalentes materialmente a las leyes. Dada la generalidad de las leyes y actos administrativos, esto es, en cuanto están referidos a una serie indeterminada de personas, situaciones o cosas, no puede pensarse en que exista un afectado concreto por sus disposiciones.

ACCION ORDINARIA-Actos administrativos subjetivos

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. En tales casos, el afectado, o sea, a quien se le lesiona directamente su derecho pueda acudir a los mecanismos ordinarios para lograr el cumplimiento de tales actos. En otros términos, no es inconstitucional que el Legislador haya

considerado que la acción de cumplimiento no subsume de manera absoluta las acciones que existen en los diferentes ordenamientos procesales para asegurar la ejecución de actos de contenido particular o subjetivo. La Corte declarará inexequible la expresión “la norma o” del inciso 2 del art. 9, porque limita la acción de cumplimiento en relación con la ley y los actos administrativos generales, y declarará exequible el resto de la disposición.

Falta salvamento

Referencia: Expediente D-1863

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 2o., 3o., 5º., y 9º., todos parcialmente de la Ley 393 de 1997.

Actor: Miguel Antonio Zamora Avila

Magistrados Ponentes:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., mayo siete (7) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano MIGUEL ANTONIO ZAMORA AVILA promovió ante la Corte Constitucional, demanda contra los artículos 2o., 3o., 5º., y 9º de la Ley 393 de 1997, todos en forma parcial, la cual se procede a decidir una vez tramitado el juicio correspondiente y previas las siguientes consideraciones.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Se transcriben a continuación los textos de las disposiciones parcialmente demandadas, conforme a su publicación oficial, subrayándose los apartes acusados.

“LEY 393

29 de julio de 1997

“por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”

…

“Artículo 2º.- Principios. Presentada la demanda, 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.

En todo caso, la interpretación del no cumplimiento por parte del Juez o Tribunal que conozca del asunto, será restrictiva y sólo procederá cuando el mismo sea evidente.

Artículo 3º.- Competencia. De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo.

Parágrafo: Las acciones de cumplimiento de que conozca el Consejo de Estado, serán 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. Su trámite se hará a través de la correspondiente Secretaría. El reparto se efectuará por el Presidente de la Corporación, entre todos los Magistrados que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo, en forma igualitaria.

Parágrafo Transitorio.- Mientras entran en funcionamiento los Jueces Administrativos, la competencia en primera instancia se radicará en los Tribunales Contenciosos Administrativos y la segunda en el Consejo de Estado tratándose de acciones dirigidas al cumplimiento de un Acto Administrativo.

…

Artículo 5º.- Autoridad pública contra quien se dirige. La Acción de Cumplimiento se dirigirá contra la autoridad administrativa a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de Ley o Acto administrativo.

…

Artículo 9º.- Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez la dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela.

Tampoco procederá 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.

Parágrafo.- La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos".

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El actor señala que las normas acusadas vulneran el artículo 87 de la Carta Política, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Sostiene el impugnante que la mencionada norma constitucional dispone que la autoridad competente para expedir la orden de cumplimiento de una ley o acto administrativo es la judicial, y establece sin distingos que puede ser dirigida contra cualquier autoridad.

En lo atinente a la autoridad competente para conocer de estas acciones, expresa que "con sabiduría el legislador tuvo en cuenta que la ley trata de temas de toda índole y que por ende, su incumplimiento debe ser conocido por la autoridad judicial, de modo que el accionante pueda escoger aquella más afín a la materia objeto de la misma". Aduce que la norma demandada, contrariando abiertamente la disposición del Constituyente, pretende restringir su alcance y determinar que solo son competentes los jueces administrativos para conocer y fallar la acción de cumplimiento.

En cuanto al artículo 9º de la norma demandada, señala que al condicionar el inciso final la procedencia de la acción de cumplimiento a que no se tenga o se haya tenido otro instrumento judicial, se estaría desnaturalizando el fin mismo del rápido y eficaz instrumento que nos ocupa, ya que siempre tiene y ha tenido la vía ordinaria para demandar el cumplimiento de las normas.

De ser así, aduce el demandante "la acción de cumplimiento se volvería subsidiaria e inoperante, porque si ya se utilizó el otro instrumento judicial, debió haber sentencia y se produce el fenómeno de la cosa juzgada, formal o material, según el caso".

III. INTERVENCIÓN DE AUTORIDAD PUBLICA

Dentro del término de fijación en lista, el Ministerio de Justicia y del Derecho, por intermedio de apoderada, presentó escrito justificando la constitucionalidad de las normas acusadas.

En cuanto hace al inciso 2o. del artículo 9o., sostiene la representante del Ministerio de Justicia que el legislador introdujo en este precepto una excepción que garantiza en caso que no proceda la acción y que con ello se pueda generar un perjuicio grave para el accionante, que el particular cuente con un mecanismo de acceso a la justicia, así este no sea el medio ordinario. De esa forma, la solución que plantea la norma no contradice el artículo 87 constitucional, sino que por el contrario acomoda la acción de cumplimiento frente al universo de acciones paralelas dándole efectividad a su regulación.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante oficio No. 1443 de 27 de noviembre de 1997, el señor Procurador General de la Nación remitió dentro del término legal, el concepto de rigor, solicitando a esta Corporación, declarar en relación con la Ley 393 de 1997: a) la constitucionalidad en lo acusado, de los artículos 2, 3, 5 e inciso segundo del artículo 9o.; b) la inhibición para decidir sobre la constitucionalidad del parágrafo del artículo 9o., toda vez que el demandante omitió explicar el concepto de violación.

En relación con la acusación contra el inciso segundo del artículo 2o. de la Ley 393 de 1997, señala que atendiendo a la naturaleza jurídica del mecanismo consagrado en el artículo 87 constitucional, se encuentra razonable que el legislador haya previsto este tipo de interpretación, condicionando la procedencia de la acción a los casos en que sea evidente el incumplimiento, puesto que el juez competente para conocer la demanda debe actuar sólo en aquellos casos en que se demuestre claramente el incumplimiento. Ello, por cuanto la finalidad de la acción no es la de suplantar los demás mecanismos judiciales. Por esta razón, estima que el cargo no está llamado a prosperar.

Respecto de la procedencia de la acción de cumplimiento (artículo 9o. ibídem), señala que como el peticionario omitió explicar los fundamentos de su acusación contra el parágrafo del precepto ibídem, la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse en relación con él.

Finalmente, expresa el Procurador, que es pertinente manifestar que resulta razonable la excepción a la improcedencia de la acción de cumplimiento, representada en la hipótesis que

a pesar de contarse con otro medio de defensa judicial “de no proceder el juez se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante”; se trata de un instrumento similar al previsto para la acción de tutela por cuanto su procedencia está condicionada a que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con las demandas de inconstitucionalidad promovidas parcialmente contra los artículos 2o. (inciso 2o.), 3o., 5o. y 9o. de la Ley 393 de 1997.

2. Cosa Juzgada Constitucional

En relación con la demanda instaurada contra los artículos 2o., 3o., 5o. y el inciso final del artículo 9o. de la Ley 393 de 1997, cabe destacar que estos preceptos ya fueron objeto de examen de constitucionalidad, siendo resueltas por esta Corporación mediante la sentencia No. C-157de 1998.

3. Examen del cargo formulado contra el artículo 9º, inciso final.

3.1. Según uno de los actores, el condicionamiento impuesto en la norma acusada al ejercicio de las acciones de cumplimiento, en el sentido de que la persona afectada no disponga de otro mecanismo de protección judicial, desnaturaliza su finalidad, de suerte que estas acciones se volverían subsidiarias e inoperantes, porque obliga a acudir al instrumento ordinario de amparo, y cuando ya se ha utilizado el medio alternativo de defensa, necesariamente habrá un pronunciamiento con autoridad de cosa juzgada.

3.2. Establece el artículo 9º que no procederá la acción de cumplimiento cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa 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.

3.3. Observa la Sala que, en esencia, idéntica previsión se contempla para la procedencia de

la acción de tutela en el inciso tercero del artículo 86 constitucional, y en el numeral 1 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991. De ahí, que reiteradamente la jurisprudencia de esta Corte haya expresado que dicha acción es subsidiaria y residual, porque sólo procede ante la ausencia de otros mecanismos ordinarios de defensa judicial, según la apreciación que en cuanto a su eficacia haga el juez en el caso concreto.

La propia Constitución (Capítulo 4 Título II) ha señalado una serie de instrumentos procesales destinados a la protección y aplicación de los derechos, como son: la acción de tutela, la acción de cumplimiento, las acciones populares, las de grupo o clase, la acción de responsabilidad patrimonial por el daño antijurídico, amén de las previstas en otros textos de la Constitución como son: el habeas corpus y las acciones públicas de nulidad e inconstitucionalidad. Además, existe la disposición general del artículo 89 que habilita al legislador para establecer "los demás recursos, las acciones y los procedimientos necesarios" para que las personas puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades, y la facultad que tiene el legislador para regular otro tipo de acciones judiciales, de conformidad con el artículo 150 numeral 2 de la Constitución.

3.4. El cargo formulado contra la norma acusada plantea los siguientes interrogantes: la acción de cumplimiento sustituye o desplaza algunos medios ordinarios de defensa judicial, destinados a lograr el cumplimiento de actos administrativos subjetivos?. Es constitucional la restricción que se hace en la norma demandada en relación con el cumplimiento de las leyes y de cualquier acto administrativo?.

Tan importante es que el constituyente reconozca formalmente los derechos como que arbitre el correlativo instrumento para su protección. De este modo el derecho y la garantía se integran en un todo. Los instrumentos de protección son variados, de acuerdo con la específica finalidad que ellos persiguen, cada uno de ellos tiene una función tutelar. Por lo tanto, el orden y la seguridad jurídicos imponen que la utilización de dichos medios se haga en forma racional, de manera que no se interfieran o anulen entre sí y no se les reste su eficacia. En tal virtud, no es admisible que el legislador cree instrumentos sucesivos o paralelos para la protección de los derechos.

Como es bien sabido, la finalidad de la acción de cumplimiento es buscar un mecanismo o

instrumento procesal idóneo para asegurar la realización material de las leyes y actos administrativos. De este modo se logra la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, en cuanto la ejecución de las leyes y actos administrativos, permite realizar los diferentes cometidos estatales confiados a las autoridades, y proteger y hacer efectivos los derechos de las personas.

Cuando se trata de asegurar el efectivo cumplimiento de la ley material, esto es, de normas generales, impersonales y abstractas, es indudable que el instrumento de protección creado por el Constituyente -la acción de cumplimiento- es el único mecanismo directo idóneo, razón por la cual no le es permitido al legislador crear mecanismos subsidiarios o paralelos para asegurar dicho cumplimiento.

Iguales consideraciones son válidas con respecto a los actos administrativos de contenido general que por contener normas de carácter objetivo impersonal y abstracto, son equivalentes materialmente a las leyes.

Dada la generalidad de las leyes y actos administrativos, esto es, en cuanto están referidos a una serie indeterminada de personas, situaciones o cosas, no puede pensarse en que exista un afectado concreto por sus disposiciones. De ahí que toda persona, natural o jurídica, movida por la satisfacción de los intereses públicos o sociales, esto es, el respeto por la vigencia y realización del derecho objetivo, este habilitada para promover su cumplimiento, mas aún si se tiene en cuenta que en estos casos el Constituyente creó la acción consagrada en el artículo 87 de la Carta Política, como instrumento procesal principal para hacer efectivo el cumplimiento de leyes y actos administrativos, pues el ordenamiento jurídico no contemplaba instrumentos procesales directos destinados a lograr este propósito. En efecto, con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, el incumplimiento de la ley o del acto administrativo daba lugar a poder exigir responsabilidad por omisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de la acción de reparación directa. Actualmente, toda persona dispone de la acción de cumplimiento para exigir a la autoridad renuente a cumplir la ley o el acto, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda derivarse del incumplimiento o del cumplimiento tardío de sus obligaciones.

Por el contrario, 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". En otros términos, no es inconstitucional que el Legislador haya considerado que la acción de cumplimiento no subsume de manera absoluta las acciones que existen en los diferentes ordenamientos procesales para asegurar la ejecución de actos de contenido particular o subjetivo.

Ello es así, si se tiene en cuenta que, lo que buscó el Constituyente era hacer efectivos ciertos actos jurídicos emanados del Legislador o de la administración para los cuales el ordenamiento jurídico no había creado un instrumento procesal directo y efectivo para lograr su cumplimiento, de lo cual se desprende que su intención no fue la de suprimir de manera absoluta todos los instrumentos establecidos para el efectivo cumplimiento del acto administrativo, como lo son entre otros, la acción de tutela o la ejecutiva, ante las autoridades competentes, para buscar el mismo propósito, es decir, la protección de los derechos individuales de las personas.

Con arreglo a las consideraciones precedentes, la Corte declarará inexequible la expresión "la norma o" del inciso 2 del art. 9, porque limita la acción de cumplimiento en relación con la ley y los actos administrativos generales, y declarará exequible el resto de la disposición.

VI. DECISION

En razón a lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero. Estarse a lo resuelto en la sentencia No. C-157 de abril 29 de 1998, respecto de los artículos 2o, 3o, 5o y el inciso final del artículo 9o de la Ley 393 de 1997.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el inciso 2º del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, salvo la expresión “la norma o” que se declara INEXEQUIBLE.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, publíquese, insértese en la Gaceta

de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

CARMENZA ISAZA GOMEZ

Magistrado (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-193/98

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Utilización para hacer efectivos mandatos constitucionales (Salvamento de voto)

Si las personas tienen un derecho constitucional a que se cumplan las leyes y actos administrativos, que es lo que justifica la acción de cumplimiento, 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.

Referencia: Salvamento de voto de la sentencia C-193 de 1998, que resuelve una demanda contra varios artículos de la Ley 393 de 1997, “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

Con nuestro acostumbrado respeto, disentimos de la presente decisión por las razones señaladas en nuestro salvamento a la sentencia C-157 de 1998. En efecto, consideramos que

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). Como lo señalamos en el mencionado salvamento, si las personas tienen un derecho constitucional a que se cumplan las leyes y actos administrativos, que es lo que justifica la acción de cumplimiento, 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 en contra del cumplimiento de la propia Constitución.

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-193/98

ACCION DE TUTELA Y ACCION DE CUMPLIMIENTO-Naturaleza diferente (Salvamento de voto)

Mientras la acción de tutela tiene un carácter subsidiario, en cuanto, con miras a la efectiva e

inmediata protección de los derechos fundamentales, opera solamente a falta de un medio judicial idóneo para el mismo fin, salvo el caso extraordinario del perjuicio irremediable, la de cumplimiento se consagró específica y deliberadamente con el objeto de asegurar que, mediante su uso, cualquier persona pudiera obtener, acudiendo a los estrados judiciales, la efectividad de las leyes y los actos administrativos. No se trata, entonces, de una acción supletoria sino principal. La persona debe poder emplear ese instrumento constitucional de manera directa. Es inoficioso buscar en el ordenamiento jurídico si existe o no otro mecanismo idóneo para el mismo fin, sencillamente porque el único específicamente enderezado a obtener el cumplimiento de las normas es el consagrado por el artículo 87 de la Constitución Política.

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Es pública/ACCION DE CUMPLIMIENTO-Improcedencia de exigir otro medio judicial (Salvamento de voto)

La de cumplimiento es una acción pública que, si bien no goza de la naturaleza política de la acción de inconstitucionalidad -reservada por ello al ciudadano-, tiene por fundamento y por objetivo la vigencia y realización del orden jurídico a través del cumplimiento de las normas que lo integran. A la luz de la Constitución, no se necesita acreditar interés particular alguno para poder intentar la acción de cumplimiento, bien que se trate de una ley, ya de un acto administrativo. El interés protegido es público: el acatamiento a lo que la disposición correspondiente haya ordenado y que viene siendo desobedecido. Tampoco hay que probar afectación, daño o amenaza en cabeza propia, pues se parte del supuesto constitucional de que todos los gobernados, por serlo, están perjudicados por el solo hecho de que un mandato en vigencia, integrante del orden jurídico, esté siendo desacatado. No puede hablarse de afectado, como lo hace el artículo objeto de controversia, para referirse a quien puede ejercitar la acción. Y, si ello es así, no puede la ley exigir, como requisito para que proceda, la búsqueda de procedimientos judiciales encaminados a la defensa del actor, como sí es normal que suceda en el caso de la acción de tutela.

Referencia: Expediente D-1863

Aun a pesar de haberse suprimido las expresiones “la norma o”, debemos manifestar nuestra discrepancia en lo relativo a la declaración de exequibilidad del inciso 2 del artículo 9 de la Ley 393 de 1997.

El texto completo de la disposición era el siguiente antes del fallo:

Tampoco procederá 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.

(…)”

Como puede observarse, la norma legal trasladó al campo de la acción de cumplimiento, respecto de la cual el artículo 87 de la Carta Política no introdujo restricciones, la regla que la Constitución previó de manera específica, y -a nuestro modo de ver- limitada a la acción de tutela: la de que no proceda cuando el afectado tenga o haya tenido a su alcance otro instrumento judicial para lograr el fin buscado.

Esto, que podría parecer intrascendente, tiene, por el contrario, la mayor importancia respecto de la naturaleza de la acción de cumplimiento.

En nuestro criterio, la disposición acusada ha debido ser declarada inexequible. No nos cabe duda en el sentido de que desvirtúa y reduce arbitrariamente los alcances del artículo 87 de la Constitución.

Mientras la acción de tutela tiene, como lo ha resaltado la Corte, un carácter subsidiario, en cuanto, con miras a la efectiva e inmediata protección de los derechos fundamentales, opera solamente a falta de un medio judicial idóneo para el mismo fin, salvo el caso extraordinario del perjuicio irremediable (art. 86 C.P.), la de cumplimiento se consagró específica y deliberadamente con el objeto de asegurar que, mediante su uso, cualquier persona pudiera obtener, acudiendo a los estrados judiciales, la efectividad de las leyes y los actos administrativos.

No se trata, entonces, de una acción supletoria sino principal. La persona debe poder emplear ese instrumento constitucional de manera directa. Es inoficioso buscar en el ordenamiento jurídico si existe o no otro mecanismo idóneo para el mismo fin, sencillamente porque el único específicamente enderezado a obtener el cumplimiento de las normas es el consagrado por el artículo 87 de la Constitución Política.

En el transfondo de la norma enjuiciada y en la misma argumentación de la Corte está la

premisa equivocada de que la acción de cumplimiento supone un interés particular del accionante, y la de que la efectividad de la disposición incumplida, en sí misma, es algo que aquél busca por esta vía solamente a falta de un procedimiento aplicable a su caso con el mismo propósito.

No es así. La de cumplimiento es una acción pública que, si bien no goza de la naturaleza política de la acción de inconstitucionalidad -reservada por ello al ciudadano-, tiene por fundamento y por objetivo la vigencia y realización del orden jurídico a través del cumplimiento de las normas que lo integran.

A la luz de la Constitución, no se necesita acreditar interés particular alguno para poder intentar la acción de cumplimiento, bien que se trate de una ley, ya de un acto administrativo. El interés protegido es público: el acatamiento a lo que la disposición correspondiente haya ordenado y que viene siendo desobedecido. Tampoco hay que probar afectación, daño o amenaza en cabeza propia, pues se parte del supuesto constitucional de que todos los gobernados, por serlo, están perjudicados por el solo hecho de que un mandato en vigencia, integrante del orden jurídico, esté siendo desacatado.

Por tanto, no puede hablarse de afectado, como lo hace el artículo objeto de controversia, para referirse a quien puede ejercitar la acción. Y, si ello es así, no puede la ley exigir, como requisito para que proceda, la búsqueda de procedimientos judiciales encaminados a la defensa del actor, como sí es normal que suceda en el caso de la acción de tutela. Esta es sucedánea por cuanto persigue la protección de un derecho fundamental radicado en cabeza de una o varias personas en concreto, al paso que la de cumplimiento, con miras a satisfacer el aludido interés general, fue concebida por la Constitución precisamente para eso: para lograr que las normas se cumplan, independientemente de todo interés y de toda afectación particular.

CARLOS GAVIRIA DIAZ,

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO y

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Fecha, ut supra.