Sentencia C-651/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL PARCIAL-Configuración

NORMA-Cumplimiento requiere que haya una interpretación previa del texto en que se encuentra contenido

TEXTOS JURIDICOS-No todos son susceptibles de interpretarse mediante criterios hermenéuticos

No todos los textos jurídicos son susceptibles de interpretarse mediante los criterios hermenéuticos tradicionales para exigir su cumplimiento directamente a sus destinatarios. Ello se debe a que el derecho no cumple su función social a través de la aplicación directa de sus contenidos. En esa medida, no todo el lenguaje jurídico está diseñado sobre la base de una estructura gramatical única y preestablecida, en la que se le impone una conducta a un órgano estatal o grupo social determinado. Es decir, no todos los textos jurídicos se adecuan a la forma imperativa típica, ni en ellos se prescriben las consecuencias de su incumplimiento. En muchos de estos textos simplemente se otorgan facultades, libertades, o se expresan valores, objetivos o anhelos de su creador, sin que el texto en sí prevea los efectos jurídicos específicos del cumplimiento o incumplimiento de las normas. En otros más, se imponen deberes más o menos generales, pero no se determina quién es el encargado de cumplirlos.

TEXTOS JURIDICOS-No todos se adecuan a la forma imperativa típica/TEXTO CONSTITUCIONAL-Diversidad gramatical

TEXTO CONSTITUCIONAL-Generalmente tiene textura abierta a diversas interpretaciones

NORMA JURIDICA-Cumplimiento judicial requiere condiciones mínimas

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Funciones jurisdiccionales que demandan aplicación directa de la Constitución

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Fundamento constitucional explícito/ACCION DE CUMPLIMIENTO-Ambito de aplicación

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Interpretación restringida de su regulación excluiría a la Constitución

TEXTO CONSTITUCIONAL-Lenguaje utilizado no permite cumplimiento judicial directo de su contenido

TEXTO CONSTITUCIONAL-No efectúa regulación minuciosa y exhaustiva de la organización y funcionamiento del Estado/TEXTO CONSTITUCIONAL-Propósito de la falta de regulación

TEXTO CONSTITUCIONAL-Sentido político e institucional de la falta de especificación de los contenidos y competencias

TEXTO CONSTITUCIONAL-Incompatibilidad con la naturaleza propia de la acción de

cumplimiento

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Posibilidad de exigir una norma requiere que exista un deber específico y determinado en cabeza de uno o más órganos estatales

TEXTO CONSTITUCIONAL-Desarrollo por parte de los diferentes órganos del Estado es un imperativo

COMPETENCIA JUDICIAL-Propósito de la limitación en cuanto al cumplimiento de la Constitución en particular en lo que respecta a la acción de cumplimiento

CONVENCION COLECTIVA-Fundamento constitucional

CONVENCION COLECTIVA-Son fuentes formales del derecho

CONVENCION COLECTIVA-Por razón de su contenido se considera que es una norma jurídica de efecto restringido/CONVENCION COLECTIVA-Alcance normativo/CONVENCION COLECTIVA-Al tratarse de una norma jurídica, se convierte en fuente del derecho laboral

FUENTES DEL DERECHO-Diferencias constitucionales entre la convención colectiva y la ley

CONVENCION COLECTIVA-No son leyes en sentido material

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Exclusión de la convención colectiva resulta plenamente ajustada a la Constitución

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Función, finalidad y objeto

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Alcance

“Mediante la acción de cumplimiento se le otorga a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial “para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter”. De esta manera, dicha acción “se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes – en sentido formal o material – y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”.”

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Objeto de la acción por vía negativa/ACCION DE CUMPLIMIENTO-Propósito específico

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Razonabilidad de la limitación al cumplimiento de leyes y actos administrativos

Referencia: expediente D-4409

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 4°, 6° y 8° (parciales) de la Ley 393 de 1997

Demandante: Antonio Eduardo Bohórquez Collazos

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., cinco (5) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Antonio Eduardo Bohórquez Collazos demandó parcialmente los artículos 4°, 6° y 8° de la Ley 393 de 1997"por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política".

La Corte mediante Auto de febrero tres (3) de 2.003, proferido por el Despacho del Magistrado Sustanciador, admitió la demanda y dio traslado al señor Procurador General de la Nación para lo de su competencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de las demandas en referencia.

A continuación se transcriben las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 43.096 de julio 30 de 1997, y se subraya el aparte demandado:

Ley 393 de 1997

(julio 29)

" por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política".

Artículo 4°. Titulares de la Acción. Cualquier persona podrá ejercer la Acción de Cumplimiento frente a normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.

(…)

También podrán ejercitar la Acción de Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos :"

(…)

Artículo 6º. Acción de cumplimiento contra particulares. La Acción de Cumplimiento procederá contra acciones u omisiones de particulares que impliquen el incumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o Acto administrativo, cuando el particular actúe o

deba actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las mismas

(…)

Artículo 8°. Procedibilidad. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

III. LA DEMANDA

El demandante aduce una omisión legislativa en las expresiones demandadas, pues no incluyen la Constitución ni las convenciones colectivas de trabajo, dentro de las categorías de normas exigibles a través de la acción de cumplimiento. En esa medida, considera que son contrarias a los artículos 1º, 2º, 4º, 55 y 87 de la Carta. Los cargos de inconstitucionalidad los plantea en los siguientes términos:

– En primer lugar, sostiene que la configuración actual de la acción de cumplimiento no permite hacer efectivo el cumplimiento de la Constitución Política, "en aquellos asuntos donde no opera la procedencia de las otras acciones garantistas que también habitan en ésta". En esa medida, las expresiones demandadas vulneran la supremacía de la Constitución, su carácter de norma jurídica, y por lo tanto, son contrarias al objetivo estatal de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta.

– Por otra parte, cita jurisprudencia de las altas corporaciones de justicia y a diversos doctrinantes que se refieren a la naturaleza jurídica de las convenciones colectivas de trabajo, para afirmar que éstas constituyen leyes en sentido material. Con fundamento en esa calificación, concluye que las expresiones demandadas son inconstitucionales, pues la referida acción no cobija también el cumplimiento de las convenciones colectivas.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, actuando en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, dentro de la oportunidad procesal prevista, presentó escrito de intervención en defensa de las disposiciones demandadas, solicitando la declaratoria de exequibilidad de las mismas.

Afirma la mencionada ciudadana que el objeto y la finalidad de la acción de cumplimiento consisten en otorgarle a toda persona natural o jurídica la posibilidad de acudir ante los jueces para exigir de una autoridad, que se muestra renuente, el cumplimiento de ciertos deberes y obligaciones señalados en una ley o en un acto administrativo.

Dice que la Ley 393 de 1997 desarrolla el mandato del artículo 87 Superior. En consecuencia, el legislador no podría dar a la misma un alcance mayor del previsto en el artículo constitucional, razón por la cual la acción de cumplimiento se restringió a la ley en sentido

material y formal y a los actos administrativos.

Señala que la Corte Constitucional ha sostenido que la finalidad de la acción de cumplimiento es buscar un mecanismo o instrumento procesal idóneo para asegurar la efectividad material de las leyes y de los actos administrativos. En este sentido indica que no le asiste razón al actor al pretender que dicha acción resuelva conflictos respecto de los cuales ha previsto la ley otras alternativas procesales de solución o cuando existen otros medios de defensa judicial.

A manera de conclusión, indica la interviniente, que "[e]l sentido de la acción de cumplimiento no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus "derechos constitucionales fundamentales", por lo cual no es propio de ella "el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales."

Así, aduce que el demandante se equivoca al considerar que la norma legal ha debido ampliar la acción de cumplimiento frente a las convenciones colectivas, pues el incumplimiento que se deriva de ellas escapa del ámbito de dicha acción. Por el contrario, continúa, la ley ha establecido medios alternativos a los cuales se puede acudir para contrarrestar el incumplimiento de los derechos consagrados en las convenciones colectivas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 3165 recibido el 11 de marzo de 2003, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandas.

En primer lugar, el Jefe del Ministerio Público señala que es necesario integrar la unidad normativa con los apartes correspondientes, contenidos en los artículos 1º, 3º, 5º, 8º inciso final, 10, 15, 19 y 20, del mismo estatuto, para evitar que el fallo resulte inocuo.

Advierte que existen dos tipos de omisiones legislativas, las absolutas y las relativas, y que la Corte Constitucional sólo tiene competencia para pronunciarse sobre las primeras. Estas se configuran cuando el legislador no regula una materia, teniendo el deber constitucional de hacerlo. Las segundas, cuando el legislador regula una materia, en virtud de un deber constitucional, pero lo hace de manera insuficiente, excluyendo ciertos grupos sociales o hipótesis fácticas que ha debido incluir.

En tal caso, puede ocurrir que los grupos sociales o las hipótesis fácticas excluidas sean sustancialmente diferentes de las que fueron reguladas. También puede suceder que el cargo no resulte predicable de la disposición acusada, sino que sea un defecto del sistema jurídico en su conjunto. En estos dos casos el Procurador sostiene que la Corte debe inhibirse de pronunciarse de fondo sobre la disposición acusada. Finalmente, si ello no es así, y la disposición acusada es contraria a la Carta, debe declararse su inconstitucionalidad, o su constitucionalidad condicionada, según sea el caso.

Para el Procurador, la omisión legislativa planteada en la demanda supone una acusación por

violación de la igualdad. Por lo tanto, entra a establecer si las situaciones excluidas son comparables a las que fueron incluidas. En tal sentido, sostiene que para el caso en estudio, el criterio relevante o tertium compariatonis lo constituye la razón de ser de la jerarquía del orden jurídico vigente. Por esta razón, pasa a "establecer la naturaleza jurídica de la Constitución Política, de las normas con fuerza de ley y los actos administrativos en cuanto a su efectivo cumplimiento."

Como resultado de la comparación entre las anteriores fuentes de derecho, concluye que dentro de nuestro ordenamiento jurídico – político, los jueces no pueden exigir a otras autoridades el cumplimiento directo de la Constitución. Esta consagra la separación de poderes entre los órganos del Estado, y por otra parte, tiene un componente político significativo. Tales características la hacen una norma jurídica sui generis, y esto impide la aplicación directa de todas sus disposiciones, las cuales, además, permiten un amplio margen de interpretación. Por tales razones, el constituyente quiso que el control judicial sobre el cumplimiento de la Constitución se hiciera en los precisos términos consagrados en la misma Carta. Además, como la ley supone un desarrollo de la norma constitucional, a través del cumplimiento de la ley, indirectamente también se está cumpliendo la Carta Política.

A lo anterior, agrega que existen "una serie de diferencias de la norma constitucional en relación con las leyes y los actos administrativos que explican el trato legal diferente en materia de cumplimiento mediante trámite judicial". Así, señala, la Constitución Política es un acto político fundacional que se encuentra exento de cualquier tipo de control por parte del poder constituido y a su vez establece la organización, ejercicio y control del poder constituido, el cual se somete al mandato constitucional sin que le sea justificable su desacato. La ley y el acto administrativo son propios del poder constituido, cuyo ejercicio y control se ejercen según la Norma Superior.

Indica que la integridad de la Constitución y la supremacía de la misma están a cargo de la Corte Constitucional conforme lo dispone el artículo 241 Superior. En este sentido, anota que la guarda de la Carta Magna "implica necesariamente la de su cumplimiento, el cual tiene dos vías básicas a saber: una el desarrollo legal; la otra, la acción de tutela". Así mismo, señala que el Texto Superior es objeto de guarda de su integridad y supremacía a través del control judicial indicado en la misma para los actos administrativos (art. 236), en tanto que ejecutan el mandato constitucional desarrollado legalmente.

Concluye este aspecto afirmando que lo anterior "permite establecer la existencia de una diferencia entre la Constitución Política y el resto del ordenamiento jurídico, la de ser norma fundante de la jerarquía normativa. En este sentido el legislador, al desarrollar el mandato constitucional del artículo 87 prescribiendo en la Ley 393 de 1997 que la acción de cumplimiento procede contra normas con fuerza de ley o actos administrativos, ejerció su poder de configuración política de una manera estrictamente racional, puesto que el mandato constitucional contenido en el artículo superior referido contempla tal acción para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, en cuanto que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido".

Posteriormente, analiza el Jefe del Ministerio Público el punto que trata de una presunta

omisión legislativa que viola el derecho al trato igual, en cuanto que la acción de cumplimiento no cobijó las convenciones colectivas. Indica que si se conciben éstas como verdaderas leyes en sentido formal, el criterio relevante o tertium comparationis lo constituye el acto jurídico como expresión de voluntad. Por lo tanto, señala que se debe establecer la naturaleza jurídica de las convenciones colectivas y observarlas frente al concepto de ley, en cuanto al tipo de voluntad que una y otra recogen.

En relación con la omisión por exclusión de las convenciones colectivas, sostiene que si bien éstas tienen el carácter de fuente formal, difieren por completo de las leyes. Mientras aquellas son acuerdos de voluntades que sirven para regular relaciones obrero patronales colectivas, las segundas son actos unilaterales generales, impersonales y abstractos, que rigen en todo el territorio nacional. De tal modo, en un caso se estaría solicitando el cumplimiento de un acto resultado de la representación popular ejercida por un órgano del poder público, en el otro se estaría ordenando el cumplimiento de un acuerdo de voluntades entre sujetos identificables. Esta diferencia en la función que cumplen estas fuentes de derecho lleva a que estas dos categorías resulten incomparables. La diferencia entre ellas, establecida por la propia Constitución, que en el artículo 53 las enuncia por separado, ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional, que ha dicho que aun cuando las convenciones tienen el carácter de fuentes formales, no pueden considerarse leyes en sentido material.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4 y 5 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para resolver la demanda presentada contra las expresiones normativas acusadas, por hacer parte de un ordenamiento de carácter legal.

2. Asunto objeto de la decisión

2.1 Consideraciones preliminares: cosa juzgada constitucional parcial

1. En el presente caso, el demandante acusa las expresiones que a continuación se subrayan, contenidas en los artículos 4º, 6º y 8º de la Ley 393 de 1997. Sin embargo, algunos fragmentos de dichas expresiones fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-893 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), en la cual se declaró su exequibilidad, sin condicionar los efectos de su decisión, ni en la parte resolutiva, ni en la parte motiva. Para mostrar la coincidencia entre las expresiones demandadas en aquella oportunidad, y las expresiones acusadas en esta ocasión, a continuación se resaltan en negrilla las expresiones analizadas en dicha ocasión, y se subrayan las que ahora se demandan.

Artículo 4°. Titulares de la Acción. Cualquier persona podrá ejercer la Acción de Cumplimiento frente a normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.

(…)

También podrán ejercitar la Acción de Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o

Actos Administrativos :”

(…)

Artículo 6º. Acción de cumplimiento contra particulares. La Acción de Cumplimiento procederá contra acciones u omisiones de particulares que impliquen el incumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o Acto administrativo, cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de las mismas.

(…)

Artículo 8°. Procedibilidad. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Como se observa entonces, el pronunciamiento en aquella oportunidad no se produjo sobre la totalidad de las expresiones demandadas en esta ocasión, y por lo tanto, la Corte se pronunciará sobre su remanente normativo, estándose a lo resuelto en la Sentencia C-893/99 en cuanto a las expresiones “con fuerza material”, contenidas en los artículos 4º y 6º, y a la expresión “con fuerza”, contenida en el artículo 8º de la Ley 383 de 1997.

2.2 Planteamiento del problema jurídico

2. El problema jurídico a resolver consiste en determinar si las disposiciones demandadas resultan inconstitucionales por no permitir que el demandante solicite el cumplimiento de la Constitución y de las convenciones colectivas de trabajo, a través de la acción de cumplimiento.

Para dilucidar si la regulación de la acción de cumplimiento debió cobijar también la Constitución y las convenciones colectivas, la Corte debe referirse a la naturaleza jurídica de estas dos fuentes del derecho. A continuación debe determinar el objeto, la finalidad y el alcance de la acción de cumplimiento, para establecer si, el legislador tiene el deber constitucional de incluir estas dos fuentes de derecho dentro de la regulación de la acción de cumplimiento.

2.3 La norma constitucional como fuente de derecho susceptible de cumplimiento directo

3. El cumplimiento de una norma requiere que haya una interpretación previa del texto en el que se encuentra contenida. Sin embargo, no todos los textos jurídicos son susceptibles de interpretarse mediante los criterios hermenéuticos tradicionales para exigir su cumplimiento directamente a sus destinatarios. Ello se debe a que el derecho no cumple su función social a través de la aplicación directa de sus contenidos. En esa medida, no todo el lenguaje jurídico está diseñado sobre la base de una estructura gramatical única y preestablecida, en la que se le impone una conducta a un órgano estatal o grupo social determinado. Es decir, no todos los textos jurídicos se adecuan a la forma imperativa típica,

ni en ellos se prescriben las consecuencias de su incumplimiento. En muchos de estos textos simplemente se otorgan facultades, libertades, o se expresan valores, objetivos o anhelos de su creador, sin que el texto en sí prevea los efectos jurídicos específicos del cumplimiento o incumplimiento de las normas. En otros más, se imponen deberes más o menos generales, pero no se determina quién es el encargado de cumplirlos.

4. Esta diversidad gramatical es un elemento característico del texto constitucional. Debido a la naturaleza del proceso de formación de las constituciones escritas, de la función social y política que desempeñan, y de su vocación de permanencia, éstas suelen tener ciertas características lingüísticas que las diferencian de las demás categorías de textos jurídicos. En particular, suelen utilizar un lenguaje más indeterminado y abierto, en el cual no necesariamente predominan las órdenes ni las formas gramaticales prescriptivas, o cuando ello sí ocurre, no se establecen los órganos competentes. Por supuesto, estas características no son exclusivas de los textos constitucionales, y por el contrario, pueden encontrarse también en otros estatutos jurídicos de diversa naturaleza, aunque la denominada "textura abierta" o indeterminada del lenguaje es un elemento común de las constituciones contemporáneas.

5. Al ser el resultado de un consenso político y debido a la función social que desempeña la Constitución, el lenguaje constitucional tiene por lo general una textura abierta a diversas interpretaciones. Esta característica, es un factor que incide sobre dos cuestiones fundamentales, lleva a que existan diversas formas de exigir un contenido más o menos amplio, y permite un alto grado de discrecionalidad en cabeza de la autoridad competente para desarrollarlo. En esa medida, la posibilidad de requerir el cumplimiento de una Constitución supone una competencia política que requiere el otorgamiento de amplias facultades al órgano competente, que le permiten incidir directamente sobre la estructura y el funcionamiento del Estado.

1. El cumplimiento judicial de una norma jurídica presupone una determinada estructura, en la cual se puedan identificar ciertos elementos básicos. Requiere, como condiciones mínimas, que el deber jurídico exigible se encuentre previamente determinado, o que en todo caso sea determinable conforme a un método racional y razonable, y que tal deber se encuentre en cabeza de un órgano o grupo social determinado o determinable.

Los atributos de racionalidad y razonabilidad del método utilizado para determinar el contenido del deber exigido, y el órgano competente, pretenden garantizar que el deber cuyo cumplimiento se está imponiendo no obedezca a la subjetividad del funcionario u órgano judicial, sino a un parámetro jurídico objetivo.

De lo contrario, no se estaría garantizando un nivel mínimo de certeza y de objetividad en torno al alcance del deber a cumplir, y nada obstaría para que ello pudiera traducirse en arbitrariedad o subjetividad del funcionario competente, o en la simple imposibilidad de su cumplimiento. En efecto, entre más indeterminado sea el contenido del deber exigido, mayor será la discrecionalidad de la autoridad competente para interpretar su alcance, y por lo tanto, su potestad para imponer cargas específicas a los demás órganos del Estado. En esa medida, se podría estar alterando el principio de separación de poderes, pues el órgano

encargado de exigir el cumplimiento de la Constitución tendría la facultad para dar órdenes a los demás.

Además de lo anterior, para poder imponer un deber a través de una disposición jurídica, el sujeto o sujetos obligados deben estar previamente determinados o ser determinables. En esa medida, para el cumplimiento de un deber es necesario que haya al menos un contenido exigible y un sujeto obligado, más o menos determinados. Precisamente por ese motivo, es la misma Carta la que establece explícita o implícitamente el ámbito de aplicación de los mecanismos judiciales para garantizar su cumplimiento.

7. Sin perjuicio de lo anterior, una Carta Política, y la Constitución de 1991 no es la excepción, contiene también cláusulas que suponen deberes específicos, directamente exigibles de órganos, autoridades o categorías de sujetos determinados. Con todo, en tales casos, la competencia para exigir el cumplimiento de ciertas cláusulas constitucionales se encuentra explícitamente atribuida en la misma Carta. Y, por el contrario, la facultad para exigir su cumplimiento, más allá de lo dispuesto en la Carta, significaría un detrimento del principio de separación de poderes.

Así, el texto mismo del artículo 241 de la Carta limita la función de guarda de la integridad y supremacía constitucional, conferida a esta Corporación a "los estrictos y precisos términos de este artículo". De tal modo, limita su campo de acción dos esferas concretas, el control abstracto de constitucionalidad frente a la actividad del legislador, y a la revisión de las sentencias de tutela frente a situaciones que amenacen o vulneren los derechos fundamentales de las personas.

Por otra parte, también la jurisdicción contencioso administrativa tiene importantes funciones jurisdiccionales que demandan la aplicación directa de la Carta. En particular, frente a la actividad de la administración en los diversos ámbitos, a través de la acción de nulidad por inconstitucionalidad. En concordancia, esta función también se encuentra explícitamente establecida en el numeral 2º del artículo 232 de la Carta Política. Así mismo, la acción de tutela se encuentra establecida en el artículo 86 del estatuto fundamental, estableciendo cuál es el ámbito de los deberes exigibles –correlativos a los derechos fundamentales- y quienes son los sujetos obligados –el Estado, y los particulares que prestan servicios públicos o frente a quienes el individuo se encuentre en situación de indefensión o subordinación -.

8. En ese mismo orden de ideas, la acción de cumplimiento tiene un fundamento constitucional explícito en el artículo 87 de la Carta, en el cual se regula su ámbito de aplicación, limitándolo al "cumplimiento de [un deber contenido en] una ley o un acto administrativo". Por lo tanto, de acuerdo con una interpretación restringida del término ley, la Constitución quedaría excluida de la acción de cumplimiento.1 Ahora bien, en contra de lo anterior podría aducirse que la expresión "ley" en la Constitución no se refiere exclusivamente a las normas jurídicas con fuerza de ley, sino que incluye también a la Constitución.2 Sin embargo, la interpretación amplia del término ley es de carácter excepcional, y no es predicable del artículo 87 de la Carta.

9. Aun cuando en ciertas cláusulas constitucionales esta expresión es utilizada en un sentido amplio, su ampliación obedece a la necesidad de armonizarla con otras normas constitucionales, y depende del contexto normativo específico en el cual está inserta. De tal

modo, el sentido amplio que tiene la expresión en el artículo 230 de la Carta no es el mismo que tiene en el artículo 150, ni en el artículo 87. En efecto, si se interpretara la palabra ley de manera restringida en el artículo 230, el artículo 4º de la Carta perdería eficacia. Si las autoridades judiciales, en sus providencias estuvieran sometidas exclusivamente a las normas con fuerza de ley, la Constitución perdería todo su valor normativo y su supremacía jerárquica, al menos en lo que respecta a la actividad judicial. Por el contrario, la expresión "ley" tiene un sentido restringido en el artículo 150. Darle un sentido amplio, más allá de la acepción de ley en sentido formal a la expresión en el artículo 150 carecería de sentido, pues en dicho artículo se está haciendo referencia a las funciones del Congreso. Sin embargo, como lo ha sostenido la Corte en ocasiones anteriores, el sentido constitucional específico de la expresión no se desnaturaliza si se entiende la expresión ley del artículo 87 como aquellas disposiciones con fuerza material de ley.3

11. Por otra parte, aun cuando la Constitución sí establece deberes constitucionales, en muchos casos no establece quién está encargado de su cumplimiento. Efectivamente, la Constitución no efectúa una regulación minuciosa y exhaustiva de la organización y el funcionamiento del Estado; y aun cuando el constituyente prefiguró determinados cursos de acción política, y estableció ciertos objetivos estatales más o menos determinados, no asignó las respectivas competencias en cabeza de órganos preestablecidos. La falta de regulación de tales competencias tiene como propósito permitirle a los diversos órganos del Estado y especialmente al legislador, como representante del pueblo, determinar políticamente, y en cada coyuntura histórica, cuál es la forma más adecuada de lograr los objetivos constitucionales.

La falta de especificación de los contenidos y de las competencias tiene también un sentido político e institucional, que es constitucionalmente pertinente. Es también un mecanismo a través del cual el constituyente histórico permite que sea el pueblo, en su condición de soberano, quien decida cuál es la mejor manera de llevar a cabo el consenso consagrado en la Constitución, de acuerdo a las condiciones históricas que le corresponde vivir.

12. Esta indeterminación política e institucional de la norma constitucional resulta incompatible con la naturaleza propia de la acción de cumplimiento. En efecto, esta Corporación ha sostenido que la posibilidad de exigir una norma a través de la acción de cumplimiento requiere que exista un deber específico y determinado en cabeza de uno o más órganos estatales. Al respecto, la Corte sostuvo:

"Dicho deber no es, entonces, el deber general de cumplir la ley, sino un deber derivado de un mandato específico y determinado. Este puede tener múltiples manifestaciones o modalidades, pero no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible porque el artículo 87 no consagró una acción de simple ejecución, sino una acción de mayor alcance.4 Para que pueda exigirse su cumplimiento el deber ha de predicarse de una entidad concreta competente, es decir, que existe jurídica y realmente y es destinataria del mandato contenido en la norma legal o administrativa. La entidad no tiene que haber sido la única destinataria del mandato, puesto que las normas generales que regulan una materia pueden tener como destinatarias, por ejemplo, a las autoridades de determinado sector o a todas las entidades de cierto tipo –v.gr. las comisiones de regulación -. De manera tal que el particular, quien actúa en interés propio, en representación de un tercero, o en defensa del interés

general, tiene la facultad de exigir, precisamente, la adopción de una decisión, la iniciación o continuación de un procedimiento, la expedición de un acto o la ejecución de una acción material necesaria para que se cumpla el deber omitido, así éste haya sido establecido en una ley que no menciona específicamente a la autoridad renuente." Sentencia C-1194/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), Acápite 3.2.

En esa medida, es indudable que el desarrollo de la Constitución por parte de los diferentes órganos del Estado, principalmente por parte del legislador, es un imperativo para realizar plenamente sus valores, fines y anhelos. Sin embargo, ello debe hacerse de la manera más acorde con la coyuntura social, política y cultural, sin que el intérprete histórico de la Constitución, pueda terminar agotando las posibilidades de desarrollo político de la Carta. Dentro de un Estado democrático, no sólo es importante el resultado, es decir, la consecución de ciertos fines constitucionales. También es imperativo que su desarrollo se realice a través de un procedimiento democrático, en el cual se permita la deliberación y el compromiso entre los diferentes sectores sociales y políticos. Así, el pluralismo político a través de la representación de amplios sectores sociales es un factor indispensable para que pueda llegarse a un verdadero compromiso en torno a la mejor manera de realizar los fines constitucionales. De lo contrario, si no media la representación política de los diferentes sectores sociales en la consecución de los fines constitucionales, nada garantiza que no termine imponiéndose la visión parcial y subjetiva de los funcionarios estatales.

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

Por lo tanto, el cargo por omisión legislativa relativa, al excluir la Constitución de las normas objeto de cumplimiento no puede prosperar.

2.4 Las convenciones colectivas y la acción de cumplimiento

2.4.1 Aclaración previa en torno al objeto y alcance del análisis

13. El demandante aduce que existe jurisprudencia del Consejo de Estado en la cual se sostiene que de acuerdo con una interpretación amplia del concepto de ley, podrían incluirse las convenciones colectivas en la acción de cumplimiento.5 Así mismo, de acuerdo con el demandante, y como lo reconoce el concepto del Procurador, la Corte Suprema de Justicia sostuvo en cierto momento, que las convenciones colectivas eran verdaderas leyes en sentido material,6 aunque en posteriores pronunciamientos cambió este criterio.

El presente pronunciamiento no recae sobre un texto legal explícito que incluya las convenciones colectivas dentro de la acción de cumplimiento. Por el contrario, el juicio que corresponde efectuar a la Corte en esta oportunidad, se profiere sobre una omisión legislativa relativa. En esa medida, se trata de establecer si el legislador tiene el deber

constitucional de incluir las convenciones colectivas dentro de las fuentes del derecho exigibles a través de la acción de cumplimiento. Por lo tanto, los conceptos jurisprudenciales reiterados en el presente pronunciamiento deben entenderse enmarcados dentro de esta finalidad, y no significan detrimento de la facultad del legislador de configurar los procedimientos, ni de la facultad de las demás autoridades judiciales para interpretar las leyes, como presupuesto necesario para el ejercicio de sus competencias.

2.4.2 El deber constitucional de incluir las convenciones colectivas dentro de las normas exigibles en la acción de cumplimiento

14. En materia de regulación de los procedimientos, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración. Este ha sido reconocido por la jurisprudencia de esta Corporación en diversos pronunciamientos.7 Teniendo en cuenta que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para diseñar los procedimientos judiciales, la Corte debe establecer en este punto si se configura una omisión legislativa relativa al excluir las convenciones colectivas del conjunto de normas exigibles mediante la acción de cumplimiento. Específicamente, debe determinar si al no incluir explícitamente las convenciones colectivas de trabajo, el legislador restringió indebidamente el alcance del artículo 87 de la Constitución.

Para ello, debe establecer en primer lugar, si la distinción establecida por el legislador corresponde a una diferencia constitucional entre las convenciones colectivas y las demás fuentes de derecho que fueron explícitamente incluidas. De ser así, una vez se haya establecido si existe una diferencia constitucional entre las convenciones colectivas y la ley y los actos administrativos, le corresponde dilucidar si la exclusión de las primeras resulta aceptable, teniendo en cuenta la finalidad constitucional de la acción de cumplimiento.8

1. La negociación y las convenciones colectivas de trabajo tienen un expreso fundamento constitucional. El artículo 55, reconoce el derecho a la negociación colectiva, con las excepciones legales, ordena al Estado promover la concertación y demás medios de solución pacífica de las controversias colectivas del trabajo, y el artículo 56 establece una comisión tripartita para tal efecto. Así mismo, el artículo 53 prohibe que los acuerdos y convenios laborales menoscaben la libertad, la dignidad, ni los derechos de los trabajadores. Sin embargo, la jurisprudencia ordinaria ha considerado que la ley y las convenciones colectivas son dos fuentes de diversa naturaleza.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido que las convenciones colectivas son un medio de prueba, y no una ley, para efectos de determinar la causal de casación aplicable. Dicha Corporación sostuvo:

“La convención colectiva no es ley nacional, toda vez que no constituye una declaración de voluntad soberana ni tiene carácter general. La convención colectiva de trabajo es un contrato en el que se materializa el acuerdo de voluntades entre patrono y sindicato, y que no obstante ser colectivo y merecer el calificativo de contrato ley, no ostenta la generalidad característica de la ley propiamente dicha.

“Frente al análisis que se ha esbozado, no es posible que la convención colectiva de trabajo, que a la luz del artículo 467 del CST no es más que un contrato ‘que se celebra entre uno o

varios patronos o asociaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, por la otra, para fijar las condiciones que regirán los contratos de trabajo durante su vigencia', pueda configurar con su transgresión en la sentencia de instancia la causal primera del recurso de casación" Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia de 21/02/90 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

Del mismo modo, en concordancia con la jurisprudencia laboral, esta Corporación ha reconocido que tales convenciones tienen el carácter de fuentes formales de derecho, pero que no son leyes en sentido material, pues carecen de las características principales de esta fuente de derecho. Al respecto, en un pronunciamiento reciente se recogió el criterio anterior. Sobre el punto, la Corte sostuvo:

"Por tener la convención colectiva un claro contenido regulador y constituir sus cláusulas derecho objetivo, la misma adquiere el carácter de fuente formal del derecho. No obstante, por razón de su contenido, se considera que es una norma jurídica de efecto restringido, aplicable tan sólo a las partes firmantes del acuerdo y eventualmente a otros trabajadores de la empresa (Art.471 C.S.T). El alcance normativo de la convención colectiva, que se proyecta al contenido propio de los contratos de trabajo, se genera según la clase de sindicato que interviene en la negociación, por tal motivo, puede ser de empresa, industria, gremial o de oficios varios, siguiendo las definiciones que para el efecto señala el artículo 356 del C.S.T, pero nunca va a tener un alcance nacional, toda vez que este efecto se reserva para la ley. Al tratarse de una norma jurídica, la convención se convierte en fuente del derecho laboral, es decir, en el precepto regulador de las relaciones laborales." (resaltado fuera de texto) Sentencia SU-1185/01 (M.P. Rodrigo Escobar Gil)

El anterior criterio ya había sido sostenido anteriormente por esta Corporación, que había enunciado las diferencias constitucionales entre estas dos fuentes de derecho, diciendo:

"Esta Corte considera, que la convención colectiva de trabajo, aun cuando puede ser considerada como fuente formal de derecho, no es una verdadera ley, con el valor y la significación que ésta tiene a la luz de los textos constitucionales, por las siguientes razones: – La convención, por su origen, proviene de una relación contractual surgida entre partes, cuya finalidad no es propiamente producir, como sucede con la ley, una innovación en el ordenamiento jurídico por vía general, dado que su ámbito de aplicación es restringido, a una o varias empresas, e inclusive cuando es extendida su vigencia por acto gubernamental a las empresas de una misma rama industrial en una determinada región económica, conforme al art. 472 del C.S.T. – La convención, no corresponde propiamente a la potestad legislativa del Estado, que se manifiesta a través de la ley que expide el Congreso (art. 150 C.P.), o de los decretos con fuerza de ley que puede expedir el Gobierno, cuando es investido de precisas facultades extraordinarias, o cuando pone en vigencia el plan Nacional de Inversiones Públicas (arts. 150-10 y 341 C.P.), o de los decretos legislativos, o con fuerza de ley, que igualmente puede dictar el Gobierno dentro de los estados de excepción, en los casos de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica (arts. 212, 213, 214 y 215 C.P.). En conclusión, aun cuando materialmente la convención es por sus efectos un acto regla, creador del derecho objetivo, a semejanza de la ley, según lo admite la doctrina, no puede considerarse como producto de la función legislativa del Estado, desde los puntos de vista orgánico, funcional y formal, en que constitucionalmente aparecen estructurados y se

manifiestan las funciones estatales." (resaltado fuera de texto original) Sentencia C-009/94 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

En virtud de lo anterior, puede concluirse que, según el criterio sostenido en la jurisprudencia de esta Corporación, desde el punto de vista constitucional las convenciones colectivas de trabajo no pueden considerarse leyes en sentido material, pues no tienen el efecto general de éstas, ni son el resultado de la voluntad soberana en ejercicio de la potestad de representación otorgada al legislador.

16. Por otra parte, además del distinto tratamiento que han recibido estas fuentes de derecho en la jurisprudencia ordinaria y constitucional, estas diferencias se encuentran en el mismo texto constitucional. La Constitución, en su artículo 53, enumera las distintas fuentes de derecho aplicables a las relaciones laborales, al decir que "La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores." (resalta la Corte).

Por lo anterior, debe concluirse que existe una diferencia entre la ley y las convenciones colectivas de trabajo, aun cuando éstas últimas también sean fuentes formales de derecho.

17. En esa medida, la diferenciación establecida por el legislador entre la convención colectiva y la ley, y la correspondiente exclusión de la primera, del ámbito de la acción de cumplimiento, resulta plenamente ajustada a la Constitución. En particular, si se considera que de acuerdo con el texto del artículo 87 de la Carta, la acción de cumplimiento tiene como finalidad "hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo", sin incluir los acuerdos y convenios de trabajo, de los cuales hace expresa mención en el artículo 53.

Así mismo, en múltiples oportunidades esta Corporación ha determinado la función, la finalidad y el objeto de la acción de cumplimiento, especificando el alcance del artículo 87. En una sentencia reciente sostuvo que su finalidad era obtener el cumplimiento de un deber omitido, contenido en una ley, o en un acto administrativo, para asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo. Citando un pronunciamiento anterior, la Corte dijo:

"Mediante la acción de cumplimiento se le otorga a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos9, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial "para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter"10. De esta manera, dicha acción "se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes – en sentido formal o material – y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo"11." Sentencia C-1194/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

Posteriormente, la misma Sentencia precisó aun más cuál es el objeto de dicha acción por vía negativa, diciendo que esta acción no tiene por objeto el reconocimiento de un derecho, ni el cumplimiento genérico de una norma de inferior categoría a la Constitución. Por el contrario, se trata de un mecanismo que tiene un propósito específico: obtener el cumplimiento de un deber omitido, específico y determinado, y que se encuentre en una de dos categorías jurídicas específicamente definidas, como lo son las leyes (en sentido material) y los actos

administrativos. La Corte sostuvo textualmente:

“Así como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el “cumplimiento de un deber omitido” contenido en “una ley o acto administrativo” (artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar.” (resaltado fuera de texto original)12

18. La razonabilidad de la limitación del objeto de esta acción al cumplimiento de las leyes y de los actos administrativos se ve reforzada por el hecho de que los debates de la Asamblea Nacional Constituyente se refirieron exclusivamente a la necesidad de garantizar el cumplimiento de estas dos fuentes de derecho. Así, en el debate de la Subcomisión III, de la Comisión I, el constituyente Jaime Arias sostuvo:

“…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 un acción para que una vez la ley ha cumplido con todo su trámite y 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 puedan hacer efectivas y por eso las hemos denominado acciones de ejecución y cumplimiento.

Del mismo modo se pronunció el constituyente Juan Carlos Esguerra, al identificar el problema que se pretendía enfrentar al consagrar la acción de cumplimiento, el incumplimiento de la ley, y de los mismos actos administrativos, por parte del gobierno. Sus palabras fueron:

“… 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. 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”14

19. De lo anterior se observa entonces, la acción consagrada en el artículo 87 no tiene por objeto corregir el incumplimiento de diferentes normas jurídicas, al margen de la voluntad representada en ellas o de quién sea el encargado de cumplirlas. El objeto de la acción de cumplimiento es darle efectividad a los deberes específicos y determinados en las leyes y en los actos administrativos, no el de garantizar el cumplimiento de las convenciones

colectivas de trabajo, o el de otros acuerdos entre particulares. Como se deduce de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, y de la genealogía de esta figura en el derecho comparado,15 la acción de cumplimiento constituye un mecanismo para corregir parcialmente una situación específica que fue identificada con precisión por el constituyente, la inacción o la acción insuficiente del Estado,16 o de los particulares que cumplen funciones públicas. Para el cumplimiento de las convenciones colectivas de trabajo, el legislador ha diseñado otros procedimientos y acciones judiciales ante la jurisdicción ordinaria laboral. Por lo tanto, el cargo planteado por el demandante, según el cual las expresiones demandadas son inconstitucionales por no incluir las convenciones colectivas, no debe prosperar.

VII. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-893/99 en relación con las expresiones “con fuerza material”, contenidas en los artículos 4º y 6º, y a la expresión “con fuerza”, contenida en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLES, en relación con los cargos analizados en la parte motiva de la presente sentencia, las expresiones “normas … de Ley o Actos Administrativos” y “de Ley o Actos Administrativos”, contenidas en el artículo 4º; la expresión “norma … de Ley o Acto administrativo”, contenida en el artículo 6º; y la expresión “normas … de Ley o Actos Administrativos”, contenida en el artículo 8º; todos ellos de la Ley 393 de 1997.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 La Corte ha sostenido que en principio, la palabra ley debe entenderse en sentido formal. En la Sentencia C-893/99 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), esta Corporación sostuvo que "… en principio, cuando la Constitución habla de las "leyes", en general lo hace en sentido formal, pues hace referencia a los actos producidos por el Legislador, esto es, por el Congreso." Con todo, en dicha ocasión consideró que el sentido específico de dicha expresión debía entenderse como aquellas normas con fuerza de ley. En esa medida, declaró constitucionales las expresiones "con fuerza material" y "con fuerza de ley", contenidas en los artículos 4º, 6º y 8º de la Ley 393 de 1997.

2 En tal sentido, la Corte, en Sentencia T-486/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), sostuvo que la expresión ley contenida en el artículo 230 de la Carta debía entenderse en un sentido amplio. Al respecto expresó: "El ordenamiento jurídico, desde el punto de vista normativo, no puede reducirse a la ley. De ahí que la palabra 'ley' que emplea el primer inciso del artículo 230 de la C.P. necesariamente designe 'ordenamiento jurídico'." F.J. No. 10. En el mismo sentido, véase la Sentencia C-836/01 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), F.J. No. 14.

3 En este sentido véase la Sentencia C-893/99, F.J. No. 8.

4 No obstante, quizás por el contexto particular del caso, en varias oportunidades, al abordar diferentes aspectos de acciones de cumplimiento que son objeto de estudio por parte del Consejo de Estado, este Tribunal ha referido a la necesidad de corroborar la existencia de una obligación clara, expresa y exigible como elemento necesario para la prosperidad de la acción consagrada en el artículo 87 de la Constitución. Al respecto, valga citar, de manera puramente ejemplar, las sentencias producidas dentro de los procesos ACU 1039, sentencia del 13 de diciembre de 1999, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa (esta sentencia es un buen ejemplo de los fundamentos teóricos que han servido al Consejo de Estado para avanzar en la aplicación del artículo 87 C.P. y la Ley 393 de 1997. Allí se hace alusión a los antecedentes de la acción de cumplimiento a través una referencia específica a la forma como funcionaba el writ of mandamus del derecho anglosajón); ACU 573, C.P. Daniel Suárez Hernández (En dicha oportunidad la Sala Tercera del Consejo de Estado consideró que la administración había incumplido la obligación clara, expresa y exigible contenida en el artículo 17 de la Ley

387 de 1997 afirmando: “La Sala precisa que, la acción de cumplimiento resulta procedente en el caso concreto, por la circunstancia de que el dispositivo legal contenido en el artículo 17, disciplina una conducta – débito prestacional – a cargo de las autoridades públicas o privadas que integran el sistema nacional de salud, conducta que supone desde luego, la ejecución de todas las medidas – acciones específicas y concretas -, tendientes a materializar los fines últimos para los cuales fue creado dicho sistema, para la atención integral de la población desplazada por la violencia”); ACU 634, sentencia del 18 de marzo de 1999, C.P. Juan de Dios Montes Hernández (Se consideró en esta ocasión que el incumplimiento por parte de la Empresa Comercial de Servicio de Aseo Limitada, ECSA, de un acto administrativo proferido por la Superintendencia de Servicios Públicos en el que constaba una obligación clara, expresa y exigible, constituía una circunstancia que bien podía ser objeto de una acción de cumplimiento). Esta forma de calificar la obligación de la administración que hace procedente la acción de cumplimiento tiene un antecedente claro, entre otros, en la jurisprudencia que jurisdicción contencioso administrativa desarrolló a partir del estudio de las acciones de cumplimiento en materia ambiental a las que se refiere la Ley 99 de 1993. El artículo 77 de esta normatividad señala 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 por cualquier persona natural o jurídica, a través del procedimiento de ejecución singular regulado en el Código de Procedimiento Civil”. Como se dijo la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible es, entonces, una de las modalidades mediante las que se puede expresar el deber jurídico que se exige cumplir a la administración.

5 C.E., Auto ACU-790 de 05/08/99.

6 C.S.J., Secc. 1ª Cas. Lab., Sentencia de 01/06/83.

7 En la Sentencia C-657/97, la Corte dijo: “El presupuesto referido a “las formas propias de cada juicio” comprende el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del juicio, determinan los procedimientos o trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas. Dichas reglas, en virtud de la cláusula general de competencia, deben ser fijadas por el legislador, quien, con el ánimo de brindarle a los ciudadanos medios idóneos y oportunidades de defensa de sus derechos, expide las pautas a seguir dentro de cada actuación procesal.

(…)

“Se concluye entonces que, en virtud de la cláusula general de competencia (art. 150-2), el legislador está ampliamente facultado para fijar los procedimientos judiciales y, en particular, los términos que conducen a su realización, siempre y cuando los mismos sean razonables y estén dirigidos a garantizar el derecho sustancial.” Sentencia C-652/97 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). Al respecto, véanse también las sentencias C-047/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-832/01 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-394/02 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), C-805/02 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-187/03 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

8 Tratándose de una potestad amplia del legislador, la Corte ha dicho que el juicio sobre la configuración de los procedimientos no puede ser de carácter estricto. En efecto, la incidencia de los procedimientos judiciales sobre el ejercicio de derechos fundamentales, que justificaría la aplicación de un juicio estricto, debe armonizarse con la expresa voluntad del

constituyente, de otorgar un margen amplio de discrecionalidad al legislador. Al respecto, la Corte, en sentencia C-1195/01, expresó: “En este evento, como quiera que se trata de la limitación a un derecho fundamental –el acceso a la justicia- en principio correspondería aplicar un test de razonabilidad estricto8. Sin embargo, la Corte advierte que en materia de derechos fundamentales de orden procesal, existe norma expresa sobre la facultad del legislador para regular los procedimientos y mecanismos que garanticen la protección judicial de los derechos (artículo 89), para atribuir excepcionalmente funciones jurisdiccionales a las autoridades administrativas y determinar la forma en que los particulares administrarán justicia en la condición de árbitros y conciliadores (artículo 116), para expedir códigos (artículo 150, numeral 2), para regular los procedimientos y recursos para la protección de derechos y deberes fundamentales de las personas y el funcionamiento de la administración de justicia (artículo 152) y para regular el acceso a la justicia (artículo 229). Por consiguiente, la Constitución reconoce al legislador un margen razonable para ejercer su potestad de configuración en estas materias. Sentencia 1195/01 (M.Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra). Acápite No. 5.

9 Uno de los aspectos que ya ha sido objeto de discusión por parte de la Corte Constitucional tiene que ver con la posibilidad que se le reconoce a todo ciudadano de acudir ante las autoridades competentes en ejercicio de la acción de cumplimiento. Tal garantía cobija incluso a quienes prestan sus servicios al Estado. Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-158 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Se pronunció aquí la Corte sobre la constitucionalidad de los artículos 1° (parcial), 3°(total), 4°, 5° y 9° (parciales) de la Ley 393 de 1997. El punto central objeto de debate en esa oportunidad tuvo que ver con el hecho de si los servidores públicos podían ser sujetos activos de la acción de cumplimiento, eventualidad que fue aceptada por la Corte, pues lo que se trata es del ejercicio de una atribución que la propia Constitución le concede a toda persona.

10 Corte Constitucional Sentencia C-157 de 1998 MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara. En esta sentencia la Corte declaró la exequibilidad de la Ley 393 de 1997 por cuanto en su proceso de elaboración no se incurrió en ningún vicio procesal. Igualmente, en esta oportunidad se estudió la constitucionalidad de los artículos 1o. (Parcial), 2o. Inciso Segundo, 3o. (Parcial), 5o. (Parcial) y 9o. Parágrafo. Esta sentencia se encargó de establecer las bases constitucionales que sustentan la consagración y desarrollo legal de la acción de cumplimiento y ha sido objeto de constante referencia en la línea jurisprudencia que a partir de ella se ha estructurado en materia de constitucionalidad. Cfr., además, las sentencias C-638 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa (se declaró aquí la exequibilidad del inciso 1 del artículo 24 de la Ley 393 de 1997) y C-010 de 2001 M.P. Fabio Morón Díaz (se declaró la exequibilidad de los artículos 8 (parcial), 21-6 (parcial) y 29 (parcial) de la Ley 393 de 1997), entre otras.

11 Ibid. Sentencia C-157 de 1998. Sobre este particular, i.e. el alcance de la acción de cumplimiento también puede consultarse: Corte Constitucional, Sentencia C-893 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Se declararon exequibles, en esta oportunidad, las expresiones acusadas “con fuerza material” de ley o “con fuerza” de ley, contenidas en los artículos 4º, 5º, 6º, 8º y 20 de la ley 393 de 1997.

12 En el mismo sentido, la Corte en Sentencia C-157/98 (M.Ps. Antonio Barrera Carbonell y

Hernando Herrera Vergaa), sostuvo “El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.”

13 Gaceta Constitucional No. 49A 18/04/91.

14 Gaceta Constitucional No. 52 17/04/91.

15 Sobre este punto, véase la Sentencia C-158/97 (M.Ps. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara) Acápite No. 2.

16 Sobre las formas de incumplimiento de la administración, ver Sentencia C-1194/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), Acápite No. 3.2.