CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá D.C., siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número:	25000-23-41-000-**2015-02429**-01
Accionante:	Corporación Campo Limpio
Accionado:	Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - CORANTIOQUIA
Naturaleza:	Acción de cumplimiento

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala se pronuncia sobre la procedencia de la apelación interpuesta por la parte actora contra el auto del tres (3) de diciembre de 2015, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, rechazó de plano la acción de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de cumplimiento

Mediante escrito radicado por la apoderada de la Corporación Campo Limpio el 1° de octubre de 2015[1] en la oficina de apoyo de los juzgados administrativos de Bogotá, se ejercitó acción de cumplimiento contra la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia - CORANTIOQUIA, con el fin de obtener el cumplimiento de los artículos 37 y 38 del Decreto 4741 de 2005; 20 de la

[1] Folio 1 del expediente.

Resolución N° 1675 de 2013 y la Ley 1333 de 2009, que dice inobservadas por cuanto dicha entidad no realiza las actividades de control y vigilancia respecto de las obligaciones que le son impuestas a los consumidores - usuarios de plaguicidas.

2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes hechos:

Mediante escrito visible al folio 12 del expediente el señor Santiago Mejía Toro, en su condición de representante legal de la Corporación Campo Limpio en ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, solicitó a CORANTIOQUIA iniciar "*[…] las actividades de control y vigilancia del cumplimiento de las obligaciones impuestas a los consumidores de plaguicidas. De verificar la violación de las mismas, le ruego dar inicio al proceso sancionatorio ambiental e imponer las sanciones que proceda, según sus competencias".*

Obra al folio 13 del expediente, el anexo a su escrito de petición que consiste en un cuadro en el que identifica el porcentaje de cumplimiento de consumidores.

3. Actuaciones procesales relevantes

Como se anticipó, la demanda se presentó ante la oficina de reparto de los juzgados administrativos de Bogotá y le fue asignada al Juzgado Veinticuatro Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, quien por auto del 2 de octubre de 2015[2] se declaró incompetente para conocer del asunto y remitió el expediente a los Juzgados Administrativos de Oralidad del Circuito Judicial de Medellín, atendiendo a la competencia de la entidad demandada.

[2] Visible al folio 16 a 17 del expediente.

Indicó que *"nuestra norma especial no regula en detalle la competencia en razón del territorio"* y por tal motivo aplicó el artículo 28 numeral 1° del Código General del Proceso, que fija como tal, el *"juez del domicilio del demandado".*

Cumplido el trámite de remisión y habiéndose repartido el proceso, el Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Medellín, en aplicación del artículo 12 de la Ley 393 de 1997, ordenó a la entidad sin ánimo de lucro demandante traer prueba de su existencia y representación legal.

Luego de aportar el documento que le fue requerido[3], el Juzgado Quince Administrativo de Medellín declaró la falta de competencia para asumir el conocimiento de la acción impetrada y en consecuencia, remitió la actuación al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 152 y 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 3° de la Ley 393 de 1997.

4. Auto objeto de apelación

Recibido el expediente por la Magistrada de la Sección Primera de la Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a quien le correspondió por reparto la solicitud de cumplimiento, por auto del 3 de diciembre de 2015 **rechazó de plano la demanda[4]**. Para fundar su decisión en primer término precisó que esa Corporación es competente para conocer de este medio de control dirigido en contra de las autoridades del orden nacional; sin embargo, consideró que estudiada la demanda no encontró que el escrito aportado tuviera por objeto el cumplimiento de las normas que dice inobservadas, como tampoco sustentó que el motivo obedeciera a encontrarse ante la eventualidad de un perjuicio irremediable.

5. Apelación

[3] Mediante este auto se declaró en el numeral primero la nulidad de lo actuado desde el auto que inadmitió la demanda.
[4] Folios 42 a 45 del expediente.

La parte actora mediante escrito visible a los folios 46 a 47 interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el auto que rechazó de plano la demanda.

Considera que en la petición que presentó ante CORANTIONQUIA se expresaron de manera clara las disposiciones contra las que se dirige la acción de cumplimiento.

Estima que teniendo en cuenta que existe identidad exacta entre las disposiciones que pidió cumplir mediante "*el derecho de petición y las que se citaron como incumplidas",* debe proceder la admisión de la solicitud.

6. Auto que se pronunció sobre la reposición y concedió la apelación

El Tribunal *a quo* mediante providencia del 12 de enero del año en curso, resolvió declarar improcedente el recurso de reposición y concedió el recurso de apelación para ante esta Corporación.

Para examinar la procedencia de los recursos propuestos por la corporación accionante, el Tribunal consideró: **i)** el contenido del artículo 16 de la Ley 393 de 1997**, ii)** la sentencia C-319 de 2013 que declaró exequible la citada disposición, al considerar que contra el auto que rechaza la demanda en una acción de cumplimiento no es procedente ningún recurso y, **iii)** la posición jurisprudencial que de antaño ha propugnado esta Corporación frente a la procedencia del recurso de apelación. Con tal fin transcribe apartes de la providencia del 16 de febrero de 2006.

Con fundamento en lo anterior, concluyó que el recurso de reposición resultaba improcedente y que **concedería** el recurso de apelación contra la providencia que rechazó de plano la demanda en concordancia con lo previsto por el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente según el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de las apelaciones de los autos **susceptibles** de este medio de impugnación dictados por los tribunales. Ahora bien, bajo esta consideración compete resolver la apelación que se presente contra los asuntos que en primera instancia tramitan por competencia los tribunales administrativos, en este caso, contra las acciones de cumplimiento que se dirijan contra autoridades del orden nacional, según lo previsto en el numeral 16 del artículo 152 del CPACA.

En idénticos términos el Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado, establece como competencia de la Sección Quinta de esta Corporación conocer de las *"apelaciones contra las providencias **susceptibles** de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento"*.

De esta manera, le corresponde a la Sección Quinta en virtud de la competencia especial señalada en materia de acción de cumplimiento, la de unificar jurisprudencia, en aquellos temas que amerite su pronunciamiento por la importancia jurídica del caso, la trascendencia económica o la necesidad de sentar jurisprudencia[5].

2. Problemas jurídicos a resolver en la presente acción de cumplimiento

Corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Procede el recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda que corresponde a una acción de cumplimiento?

¿Es preferente la sentencia de constitucionalidad C - 319 de 2013 expedida por la Corte Constitucional que decidió la exequibilidad del artículo 16 de la Ley

[5] Según el inciso 2 del artículo 271 del CPACA, por regla general, la Sala Plena debe unificar la jurisprudencia frente a las diferencias de criterio que se presenten entre sus Secciones o en los asuntos que a estas les corresponda conocer en única instancia, pero en relación con la discrepancia de razonamientos entre los Tribunales, el asunto lo asumen las Secciones, según su especialidad.

393 de 1997, a efectos de abandonar la tesis jurisprudencial contenida en el auto del 27 de junio de 2000, dictado por la Sala Plena de esta Corporación, frente al ejercicio del recurso de apelación en contra de las decisiones que rechazan la demanda en acción de cumplimiento?

¿Es posible aplicar por remisión normativa a esta clase de acciones las reglas de procedencia del recurso de apelación contenidas en el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para el trámite de los procesos contenciosos administrativos?

¿De resultar procedente el recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda correspondiente a una acción de cumplimiento, se debe establecer si el escrito que presentó la asociación demandante en ejercicio de derecho de petición tiene la vocación de constituir el requisito de renuencia como presupuesto de procedibilidad de la acción de cumplimiento?

¿De no ser procedente el trámite del recurso de apelación, es necesario frente al cambio de tesis, hacer un anuncio de la postura a seguir y examinar el recurso propuesto?

3. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver los problemas jurídicos planteados, se analizarán los siguientes temas: **(i)** naturaleza de la acción de cumplimiento, **(ii)** normativa que fija la procedencia de los recursos en la acción de cumplimiento, **(iii)** evolución jurisprudencial en el Consejo de Estado frente a la procedencia del recurso de apelación contra el rechazo de la demanda en la acción de cumplimiento; **(iv)** análisis de la decisión contenida en la sentencia C-319 de 2013 y su obligatoriedad frente a los operadores jurídicos; y, **(v)** examen del caso concreto.

a. Naturaleza de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *"acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En*

caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido". En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos".*

Esta consagración constitucional y legal tiene fundamento en el hecho de que Colombia es un Estado Social de Derecho y dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la **efectividad** de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Así, y comoquiera que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas y ante el inminente incumplimiento, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional *"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"*[6](Subraya fuera del texto).

b. Normativa que fija los recursos en el trámite de la acción de cumplimiento y en los procesos a cargo de la jurisdicción contenciosa

[6] Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

En primer término ha de referirse que la Ley 393 de 1997 *"Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política",* señala en cuanto a la procedencia de los recursos, lo siguiente:

> ***"ARTICULO 16. RECURSOS.*** *Las providencias que se dicten en el trámite de la Acción de Cumplimiento, con excepción de la sentencia,* ***carecerán de recurso alguno***[7]*, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición que deberá ser interpuesto al día siguiente de la notificación por estado y resuelto a más tardar al día siguiente."*

Ahora bien, el recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda en los procesos contenciosos a cargo de esta jurisdicción resulta procedente según lo previsto en el artículo 243 del C.P.A.C.A. En todo caso, a los asuntos que se adelanten ante esta jurisdicción y en los que deba darse aplicación a normas de procedimentales han de observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal, de conformidad con lo previsto en el artículo 103[8] *ibídem*.

De acuerdo con el referido artículo 243, son apelables los autos que enlistan en los numerales 1, 2, 3 y 4 cuando son proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia. Así lo dispone dicha norma:

> ***"ARTÍCULO 243. APELACIÓN.*** *Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*
>
> *1. El que rechace la demanda.*
> *[…]*
>
> ***Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia****.*
>
> *El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*

---

[7] Aparte subrayado declarado exequible por sentencia C-319-13

[8] ***ARTÍCULO 103. OBJETO Y PRINCIPIOS.*** ***Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*** *tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.*
En ***la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal****.*
En ***virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga****.*
Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código.

> ***PARÁGRAFO.*** *La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil."*

Bajo este examen normativo procede la Sala a analizar las posturas jurisprudenciales que se encuentran vigentes frente a la concesión del recurso de apelación en la acciones de cumplimiento cuando quiera que el juez decide rechazar la demanda.

c. Evolución Jurisprudencial del Consejo de Estado en la procedencia del recurso de apelación contra el auto que rechaza la acción de cumplimiento.

Sobre el particular ha de recordar la Sala que en un principio el Consejo de Estado en aplicación literal del artículo 16 de la Ley 393 de 1997, no daba trámite al recurso de apelación contra las decisiones que rechazaban la demanda en las acciones de cumplimiento.

Sin embargo, se dio apertura a una postura de orden jurisprudencial que estimó **procedente** el recurso de apelación bajo la consideración de que el mencionado artículo 16 de la Ley 393 de 1997, no contemplaba el auto de rechazo de la demanda, porque tal decisión **impedía** dar inicio al correspondiente trámite. De esta manera, precisó que era necesario dar aplicación a las normas del entonces Código Contencioso Administrativo, por no resultar contradictorias con la naturaleza de la acción y entratándose de esta clase de decisiones - rechazo de la demanda - y, de conformidad con las normas generales que rigen los procesos contenciosos, conceder el recurso de alzada.

Entre las decisiones que propugnaron esta posición jurisprudencial, se pueden destacar las siguientes, en la que se precisó:

1. **Auto de Sala Plena del 27 de junio de 2000**

> *"[…] La Sala estima conveniente precisar que tiene por apelable el auto que rechaza la demanda en esta clase de eventos, habida cuenta de que el artículo 16 de la ley 393 de 1997 señala que carecen de recurso alguno, salvo el auto que deniegue la práctica de pruebas y naturalmente, las sentencias, "las providencias que se dicten en el trámite de la Acción de Cumplimiento"; **a contrario sensu, entonces, es***

susceptible del recurso de apelación dicho auto, porque aún no se ha dado trámite a la acción misma. Y es apenas lógico que el recurso sea procedente, porque tiene que ver, directamente y de primera mano, con el acceso a la justicia*."*[9]

2. Auto del 29 de marzo de 2.001

"Ante tal disposición[10] *ha surgido la duda de si respecto del auto que rechaza la demanda de acción de cumplimiento procede o no recurso alguno y cuál. Sobre el tema existen pronunciamientos tanto en el sentido de que no procede recurso alguno como en el sentido de que procede el recurso de apelación.*

La Sala comparte los argumentos de quienes están en favor de la ***procedencia del recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda de acción de cumplimiento*** *pues, de una parte, dicho auto es anterior a la tramitación de la acción e implica el fracaso anticipado de la misma y, de otra parte, porque si la acción de cumplimiento tiene dos instancias la no tramitación del recurso contra el auto que rechaza la demanda convierte la acción en de única instancia.*

En estas condiciones, la providencia que rechaza la demanda de acción de cumplimiento queda sin regulación legal en la Ley 393 de 1997, motivo por el cual, en aplicación de la remisión consagrada en el artículo 30, ibídem, corresponde seguir el Código Contencioso Administrativo, en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento, en el cual se hallan los artículos 143 y 181.

*El artículo 143 del C.C.A. establece para los procesos de dos instancias que "****Contra el auto que rechace la demanda procederá el recurso de apelación*** *cuando el auto sea dictado por el Juez o por la Sala, Sección o Subsección del Tribunal* ***en primera instancia****".*

Y el C. C. A. -art. 181-, modificado por la Ley 446 de 1998 en su art. 57, establece:
"Art. 181 ***Son apelables las sentencias de primera instancia*** *de los Tribunales, de los jueces* ***y los siguientes autos*** *proferidos en la misma instancia por dichos organismos, en pleno o en una de sus Secciones o Subsecciones, según el caso; o por los Jueces Administrativos*

1. ***El que rechace la demanda****. […]*

El recurso *contra los autos mencionados* ***deberá interponerse directamente y no como subsidiario de la reposición. […]"***

Pues bien, de las normas precitadas, aplicadas por remisión, se concluye que ***en contra del auto que rechazó la demanda de acción de cumplimiento procede su impugnación en apelación propuesta en forma directa.***[11]***"***

Esta posición se ha mantenido por esta Corporación durante todos estos años, reiterando que el auto de rechazo de la demanda dictado en una acción de cumplimiento, es susceptible del recurso de apelación[12].

---

[9] Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - C.P.: Carlos Arturo Orjuela Góngora. Radicación número: acu-1443

[10] Se refiere al artículo 16 de la Ley 393 de 1997

[11] Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda Consejero ponente: Tarsicio Cáceres Toro. Auto del 29 de marzo de 2.001. Radicación número: 25000-23-25-000-2000-0602-01(ACU-01). Actor: José Arturo Correa León.

[12] Se pueden revisar entre otras las siguientes decisiones proferidas por el Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 6 de marzo de 2003, radicación número: 05001-23-31-000-2002-4708-01.auto del 16 de febrero de 2006, radicación número: 11001-03-15-000-2005-00975-00 y, auto del 6 de marzo de 2003, radicación número: 05001-23-

d. La sentencia C - 319 de 2013

Fue dictada con ocasión de la demanda de constitucionalidad ejercida por varios ciudadanos contra el artículo 16 de la Ley 393 de 1997, oposición que se fundó en que esta norma excluye *"el resto de providencias de entidad que comporten decisiones cruciales en el resultado del proceso de la Acción de Cumplimiento",* lo que a juicio de los actores constituye una violación directa de los artículos 29 y 229 de la Constitución Política, pues se impide el ejercicio de este recurso contra el auto que rechaza la demanda, decisión de importante trascendencia en el trámite de la acción.

Luego de adelantado el correspondiente procedimiento de admisión de la acción e intervención de los interesados que participaron en los términos del Decreto Ley 2067 de 1991, la Corte Constitucional profirió decisión de fondo, y con tal propósito, planteó como problema jurídico a resolver, el siguiente:

> *"Los demandantes consideran que la expresión normativa contenida en el artículo 16 de la Ley 393 de 1997, que determina la improcedencia de todo recurso durante el trámite de la acción de cumplimiento, excepto la impugnación contra la sentencia y la reposición contra el auto que deniegue pruebas, vulnera la Carta Política.* ***Esto debido que respecto de otras decisiones de importancia en el trámite de acción de cumplimiento, particularmente el rechazo de la demanda, quedarían desprovistas de control judicial por un superior jerárquico****. Esta circunstancia, a su juicio, se opone al derecho de defensa, componente del debido proceso, así como al acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, esta última garantía consagrada en normas de derecho internacional de los derechos humanos, integrantes del bloque de constitucionalidad. Agregan que la necesidad de contar con el recurso de apelación resulta imperativa respecto de la decisión de rechazo de la demanda, como lo sostienen decisiones sobre el particular proferidas por el Consejo de Estado."* (Resaltas fuera del texto)

Bajo este planteamiento, y previo a adoptar la decisión de fondo aludieron a temas relativos con la libertad de configuración normativa en los procedimientos judiciales, a la vigencia de los derechos de contradicción y defensa a través del principio de la doble instancia y a la estructura del proceso de acción de cumplimiento, para concluir que:

31-000-2002-4708-01. Sentencia del 24 de mayo de 2012. Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00208-01(ACU).

- El no contemplar la norma acusada - artículo 16 de la Ley 393 de 1997 -un recurso para cuestionar la decisión de rechazo de la demanda de la acción de cumplimiento, resulta compatible con el derecho al debido proceso y las garantías de contradicción y defensa.

- El legislador cuenta con la potestad para señalar o prescindir de los recursos en los procesos judiciales, conforme a la competencia fijada en los artículos 150 y 228 Constitución Política, máxime en razón a que el artículo 87 superior no previó una regla particular sobre los recursos procedentes en la acción de cumplimiento.

- La exclusión de recursos dentro del trámite de la acción de cumplimiento está unívocamente dirigida a dotar a ese proceso de celeridad y, en consecuencia, evitar que se incurra en dilaciones injustificadas.

- En esa medida, la norma objeto de examen en cuanto excluye los recursos en relación con las decisiones diferentes a la sentencia, cumple un fin constitucionalmente legítimo y, además, agiliza el desarrollo del procedimiento e impide que incurra en dilaciones injustificadas.

- Frente a los efectos que plantearon los actores en relación con la proporcionalidad que existe entre la decisión de rechazo y la imposibilidad de ejercer recursos en su contra, la Corte Constitucional, aclaró, que:

El rechazo de la demanda de acción de incumplimiento procede en tres eventos particulares: ***(i)*** cuando se incumple con el lleno de los requisitos previstos en el artículo 10 ejusdem y estos no son subsanados en el plazo previsto para ello; ***(ii)*** cuando no se otorgue prueba de la renuencia de la autoridad o del particular en el cumplimiento, caso en el cual el rechazo es in limine; y ***(iii)*** cuando se trate de una actuación temeraria, al haberse formulado con idénticas partes y contenidos, de manera simultánea ante varios jueces.

En cuanto al primero de los eventos, consideró que las razones en que se funda un rechazo de la demanda en la acción de cumplimiento se circunscriben a aspectos de índole formal, en la que previamente se ha agotado un traslado a la parte demandante para disponer su ajuste, dentro de un determinado plazo.

En el segundo caso, la norma está dirigida al cumplimiento de un requisito de procedibilidad de la acción, el cual resulta de forzosa observancia, pues corresponde a la prueba objetiva que debe acompañar de manera indefectible el actor, a efectos de probar que requirió de manera previa al ejercicio del medio judicial para que se diera su observancia.

En lo que refiere al tercer supuesto de rechazo, la Corte estimó que tal aspecto también versa sobre asuntos objetivos, relacionados con la presentación de diversas acciones de cumplimiento que se ejercitan de manera simultánea, en abierto desgaste de la administración de justicia y a través de un ejercicio abusivo del derecho fundamental a obtener resolución judicial de los conflictos.

De esta manera, precisó que la libertad de configuración legislativa ponderó los derechos de contradicción y defensa y la necesidad de lograr un proceso sin dilaciones injustificadas, que ponderan que las acciones públicas sean adelantadas de manera célere.

Sumado a las anteriores conclusiones, para responder al problema jurídico planteado en el estudio de constitucionalidad, señaló que:

1. El artículo 16 demandado es norma expresa que excluye los recursos contra las decisiones de trámite dentro de la acción de cumplimiento, con excepción del auto que deniegue la práctica de pruebas.

2. Es un precepto de carácter general y específico para el trámite de la acción de cumplimiento y, deber ser interpretado en el sentido que excluye, entre otros recursos, la apelación contra el auto que rechaza de la demanda en la acción de cumplimiento.

3. No existe por lo tanto, vacío normativo.

4. El rechazo de la demanda no constituye la finalización del trámite, como si ocurre con el fallo de mérito, pues el actor puede formular nuevamente su acción.

5. Ante la eventualidad de que la decisión de rechazo de la demanda esté basada en el capricho o la arbitrariedad del juez, el interesado podrá formular mediante la acción de tutela, la existencia de un defecto sustantivo y procedimental absoluto, incompatible con los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, y respecto del cual no concurriría ningún instrumento de defensa judicial.

Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional declaró exequible la expresión demandada, contenida en el artículo 16 de la Ley 393 de 1997.

e. Carácter obligatorio de las sentencias de constitucionalidad

En este caso se impone a efectos de establecer la obligatoriedad de la sentencia a que se aludió en el capítulo anterior, delimitar el contenido normativo que surge de la *ratio decidendi* de dicho fallo constitucionalidad, previo examen del alcance que tienen los fallos de la Corte Constitucional y su deber de acatamiento por los operadores jurídicos, encargados de darle aplicación a las normas que son sometidas a este control de constitucionalidad y frente a las que existe un pronunciamiento sobre su observancia con las disposiciones de orden superior.

Sea lo primero decir que es la Corte Constitucional el intérprete autorizado de la Constitución y a ella se le ha confiado la supremacía de la Carta Política como norma de normas en los términos de los artículos 4° y 241 numeral 4° de la Carta.

La Corte Constitucional al actuar como guardiana de la integridad del texto superior, el artículo 243 de la C.P., le concedió efectos a sus decisiones de cosa juzgada constitucional, bajo el entendido que tales pronunciamientos tienen carácter de inmutabilidad, lo que representa que ante la existencia de un pronunciamiento de fondo respecto de la exequibilidad de determinado precepto, la Corte queda relevada de pronunciarse nuevamente en relación con el mismo asunto.

Así, bajo esta premisa y soportada en la disposición[13] que confiere tal obligatoriedad y efectos erga omnes a las sentencias de control abstracto, la Corte Constitucional ha producido diversos pronunciamientos en los que clarifica qué aspecto de la parte considerativa se define e identifica como la *ratio decidendi,* el cual constituye carácter vinculante y obligatorio de la decisión. Los criterios que permiten identificarla, son:

> *"[…] Puede considerarse que se ha identificado adecuadamente* ***la ratio de una sentencia de constitucionalidad****, cuando:* ***i)*** *La sola ratio constituye en sí misma una regla con un grado de especificidad suficientemente claro, que permite resolver efectivamente si la norma juzgada se ajusta o no a la Constitución. Lo que resulte ajeno a esa identificación inmediata, no debe ser considerado como ratio del fallo;* ***ii)*** *la ratio es asimilable al contenido de regla que implica, en sí misma, una autorización, una prohibición o una orden derivada de la Constitución; y* ***iii)*** *la ratio generalmente responde al problema jurídico que se plantea en el caso, y se enuncia como una regla jurisprudencial que fija el sentido de la norma constitucional, en la cual se basó la Corte para abordar dicho problema jurídico. Esta Corporación ha indicado que la ratio decidendi sobre un tema jurídico puede consolidarse "en una oportunidad posterior", esto es, cuando de manera reiterada se reafirma la regla del fallo inicial en otros casos. En ese sentido, si bien la ratio de una sentencia surge de la sentencia misma, los fallos posteriores de la Corte ofrecen los criterios autorizados para identificar adecuadamente dicha ratio; de manera tal que le permiten al juez o quien habrá de aplicar una sentencia, ser fiel a una interpretación constitucional determinada."*[14]

Precisó que en sus decisiones se distinguen apartes relativos con el *decisum*, la *obiter dicta* y la *ratio decidendi*. Aclaró que esta última "*corresponde a aquellas razones de la parte motiva de la sentencia que constituyen* ***la regla***

---

[13] "***ARTÍCULO 48. ALCANCE DE LAS SENTENCIAS EN EL EJERCICIO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL.***<CONDICIONALMENTE exequible> *Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto:*
1. ***Las de la Corte Constitucional dictadas como resultado del examen de las normas legales, ya sea por vía de acción****, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad,* ***sólo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutiva.*** *La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general.* ***La interpretación que por vía de autoridad hace, tiene carácter obligatorio general.*** *[…]"*

[14] Sentencia T-292 de 2006. Corte Constitucional. M.P. dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

determinante del sentido de la decisión *y de su contenido específico, o sea, aquellos aspectos sin los cuáles sería imposible saber cuál fue la razón determinante por la cual la Corte Constitucional decidió en un sentido, y no en otro diferente, en la parte resolutiva"*[15].

En la sentencia SU-1219 de 2001 se alude a que la *ratio decidendi "**integra la norma constitucional y adquiere fuerza vinculante** al ser parte del derecho **a cuyo imperio están sometidas todas las autoridades en un Estado Social de Derecho**"*.

Con fundamento en las anteriores precisiones, al desarrollo jurisprudencial frente a este tema, al concepto mismo y a los elementos identificadores de una providencia se ha dado en considerar, que las motivaciones identificadas como *ratio decidendi* constituyen **regla de derecho**, en cuanto su enunciado deóntico, autoriza, prohíbe u ordena determina conducta.

En este avance, la *ratio decidendi* de una sentencia de constitucionalidad representa dentro de la estructura normativa del Estado una auténtica regla y, por lo mismo, contribuye y obliga a que los jueces en su labor de interpretación e integración del ordenamiento positivo, emprendan *"una tarea de construcción y ponderación de principios de derecho que dan sentido a las instituciones jurídicas, lo cual supone un cierto grado de abstracción o de concreción respecto de las normas particulares para darle integridad al conjunto del ordenamiento jurídico y atribuirle al texto de la ley **un significado concreto, coherente y útil, que le permita encauzar el ordenamiento hacia la realización de los fines constitucionales**".*[16]

De esta manera, y aludiendo a los elementos o criterios identificadores de la *ratio decidendi* es que la Corte ha considerado que su jurisprudencia puede ser desconocida de cuatro formas: *"**(i)** aplicando disposiciones legales que han sido declaradas inexequibles por sentencias de constitucionalidad; **(ii)** aplicando disposiciones legales cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; **(iii)** **contrariando la ratio decidendi de sentencias de constitucionalidad**; y (iv) desconociendo el alcance de los derechos fundamentales*

[15] ídem
[16] Sentencia T-110-2011. C.P. dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

fijado por la Corte Constitucional a través de la ratio decidendi de sus sentencias de tutela"[17].

Entonces, no puede ser otra la conclusión que las sentencia de constitucionalidad y la *ratio decidendi* de sus fallos vinculan a todas las autoridades que conforma el Estado; en específico, frente a la función jurisdiccional, impone a los operadores jurídicos el deber de armonizar tales reglas cuando en aplicación de la ley objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional, adelanten un trámite o la interpreten. Al respecto precisó:

> *"En suma, la obligatoriedad* ***de los precedentes constitucionales cobija a todas las autoridades judiciales y administrativas, quienes en desarrollo de sus competencias constitucionales están obligadas a acatar el principio de legalidad, y deben someterse y cumplir lo dispuesto en la normatividad superior****. Así, frente al claro enfrentamiento entre una disposición legal vigente y normas constitucionales* ***amparadas por reglas judiciales vinculantes****, la autoridad administrativa debe cumplir de manera preferente los postulados consagrados en la Constitución Política, sin eludir el respeto a la ley."*

Con tales precisiones sobre los elementos identificadores de la *ratio decidendi* de las decisiones de la Corte Constitucional, procede la Sala a dar respuesta a los problemas jurídicos planteados.

f. Análisis de la procedencia del recurso de apelación

De acuerdo con lo registrado en el acápite anterior es necesario identificar cuál es la *ratio decidendi* establecido en la sentencia C-319 de 2013 a efectos de establecer cuales son aquellos **mandatos regla** que fijó la Corte al momento de estudiar la exequibilidad del artículo 16 de la Ley 393 de 1997.

En esencia, de acuerdo con el planteamiento del problema jurídico que se fijó al resolver la demanda de constitucionalidad, se aprecia con claridad que correspondía establecer si la restricción prevista en el artículo 16 de la Ley 393 de 1997, constituye violación de los artículos 29 y 209 de la C.P., en específico

[17] Ídem

si la no concesión del recurso de apelación entratándose del rechazo de la demanda, desconocía el derecho de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva.

Fue precisamente bajo este contexto que la Corte analizó la constitucionalidad de la norma y definió como reglas que fundaron su decisión de declarar la exequebilidad del aparte demandado, las siguientes:

1. La Constitución Política no prevé una regla particular que prescriba un determinado recurso dentro del trámite de la acción de cumplimiento.

2. La medida legislativa de limitar la procedencia de los recursos en el trámite de la acción de cumplimiento está dirigido unívocamente a dotar de celeridad el proceso, lo que constituye un fin constitucionalmente legítimo.

3. El artículo 16 de la Ley 393 de 1997 es norma **expresa y específica** para el trámite de la acción de cumplimiento, por lo que **debe interpretarse** en el sentido de que excluye, entre otros recursos, la apelación contra el auto de rechazo de la demanda.

De esta manera, la Corte Constitucional fue concluyente en el sentido de precisar que no es procedente el recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda en ejercicio de la acción de cumplimiento, pues la limitación impuesta por el legislador es razonable y atiende al propósito de este medio de defensa judicial de carácter residual. Así lo refirió la providencia en el siguiente aparte:

> *"[…] En efecto, el artículo 16 demandado es norma expresa que excluye los recursos contra las decisiones de trámite dentro de la acción de cumplimiento, con excepción del auto que deniegue la práctica de pruebas. Este es un precepto de carácter general en su sentido y específico para el trámite de la acción de cumplimiento, por lo que debe ser interpretado en el sentido que*

excluye, entre otros recursos, la apelación contra el auto de rechazo de la demanda. Por ende, no concurre vacío normativo. […]"

Esta determinación de obligatoria observancia impone a los operadores jurídicos que en el trámite de la acción de cumplimiento el recurso de alzada se restringa a la sentencia, en estricta aplicación de la interpretación que realizó la Corte Constitucional como guardiana suprema de la Constitución Política, en la citada sentencia C- 319 de 2013.

Esta regla que adquirió fuerza vinculante desde la notificación de esta sentencia[18], supone que en adelante los operadores jurídicos y las demás autoridades del Estado y ciudadanos deben observar y aplicar esta *ratio decidendi,* regla que señaló que es improcedente el recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda de la acción de cumplimiento y que tal posibilidad ha de quedar restringida al fallo que resuelva dicha acción y al auto que deniegue la práctica de pruebas.

Tal conclusión responde a los problemas jurídicos de procedencia del recurso de apelación y aplicación preferente de la sentencia C-319 de 2013[19] y, descarta la posibilidad de conceder el recurso de apelación contra las providencias que rechazan la acción de cumplimiento, en aplicación de la remisión normativa que para este caso, se sirvió del artículo 243 del CPACA, a efectos de sustentar su viabilidad. Se reitera que la Corte Constitucional determinó que el artículo 16 de la Ley 393 de 1997 es norma **expresa y especial** sobre la materia, lo que impide dicha remisión al artículo en cita.

Así las cosas, debe concluirse que la concesión del recurso de apelación que otorgó el tribunal a quo, desconoce la interpretación de la *ratio decidendi* de la sentencia C-319 de 2013 y pese a que se soportó en la remisión normativa que hizo al artículo 243 del CPACA, tal conclusión resulta contraria a lo señalado en dicha providencia, pues se determinó que el artículo 16 de la Ley 393 de 1997

[18] La desfijación del edicto de la sentencia C-319-2013 se cumplió el 29 de julio de 2013, según se aprecia en en link de consulta de procesos de la Corte Constitucional. Expediente D-9341. http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/proceso.php

[19] Según los planteamientos que se hicieron al folio 5 de esta providencia, acápite 2 **"Problemas Jurídicos a resolver en la presente acción de cumplimiento"**

es norma **específica y expresa** para este trámite, lo que implica que no existe vacío normativo a efectos de justificar esta remisión, conforme lo indicó la Corte Constitucional.

Ante estas conclusiones, es claro que la posición que **debe aplicarse en adelante**, es la contenida en la sentencia de constitucionalidad bajo las explicaciones que antecedieron y que privilegian la interpretación del artículo 16 de la Ley 393 de 1997, en los términos que ha sido objeto de delimitación.

g. Cambio de postura del Consejo de Estado en aplicación de la sentencia de constitucionalidad. Estudio del caso concreto

Aunque la sentencia de constitucionalidad tiene efectos *erga omnes* desde el momento de su publicación, estima la Sala necesario ante la existencia de una postura consolidada de esta Corporación sobre el particular y que se aplica desde el año 2000, proceder al análisis del recurso interpuesto a efectos de reconocer la seguridad jurídica que tal posición mantuvo hasta antes de proferirse esta decisión que **unifica** en materia de acción de cumplimiento la procedencia del recurso de apelación contra el auto que rechaza la acción.

Bajo esta explicación, se tiene que le asiste razón al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A al considerar que el escrito que acompañó la Corporación demandante no cumple los requisitos de un escrito de renuencia.

Esta Corporación ha determinado qué escritos pueden tener la connotación de requisito de procedibilidad en la acción de cumplimiento y aunque no restringe su acreditación a un mecanismo o solicitud específica, si ha dicho que el reclamo que se eleve debe hacerse con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia, lo que no se logra acreditar con un simple derecho de petición[20].

[20] Consejo de Estado - Sala de Lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta. Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro. Sentencia de 22 de octubre de 2015. Radicación número: 25000-23-41-000-2015-00985-01(acu). Actor: Andrés Julián Fajardo Cárdenas. Demandado: Presidencia de la Republica y Otros.

De acuerdo con esta posición y analizado el contenido del escrito que la parte demandante acompañó con el propósito de acreditar el requisito de procedibilidad, se advierte que no fue inequívoco al cumplimiento de las normas que estima inobservadas ni a la manifestación del ejercicio de esta acción.

En efecto, lo que solicitó la accionante de CORANTIOQUIA fue que iniciara las investigaciones administrativas que tiene a su cargo por la disposición final de residuos y desechos de plaguicidas, frente a algunas personas y empresas, que informa, realizan presuntamente dichos manejos fuera de los límites sanitarios que se han fijado.

De ninguna manera pidió o reclamó de la autoridad el cumplimiento de un deber objetivo a su cargo como el que plantea en el escrito de la demanda; tampoco invocó como inobservadas las disposiciones que considera incumplidas, como sí se hizo en el escrito de demanda.

En conclusión, no logra la Sala inferir que esa petición, tuviera por fin el ejercicio de la acción de cumplimiento, aspecto necesario para considerarla como prueba constitutiva del requisito de procedibilidad de esta acción, la que debía además, guardar relación con lo reclamado en este trámite.

Bajo estas consideraciones, la decisión del *a quo* de rechazar de plano la demanda, se confirmará, habida consideración del estudio que la Sala asumió a efectos de dar prevalencia al principio de seguridad jurídica, cuando una providencia impone en adelante un cambio de postura y la unificación de jurisprudencia sobre un tema en particular, como ocurre en este caso.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto del 12 de enero de 2016, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que

rechazó de plano la acción de cumplimiento, por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO: COMUNICAR por medio de la página web de esta Corporación sobre la decisión aquí adoptada en relación con la aplicación del artículo 16 de la Ley 393 de 1997, norma declarada exequible en los términos de la sentencia C-319 de 2013.

CUARTO: **En firme esta decisión, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE **CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

ALBERTO YEPES BARREIRO