



Demandante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Demandado: Nación- Ministerio de Educación Nacional
Radicación: 15001-23-33-000-2022-00654-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 15001-23-33-000-2022-00654-01
Demandante: RICARDO ANDRÉS RODRÍGUEZ NOVOA
Demandado: NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Tema: Confirma orden de cumplimiento – facultad reglamentaria

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte demandante contra la sentencia de 24 de enero de 2023, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Boyacá accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de cumplimiento

En ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, el señor Ricardo Andrés Rodríguez Novoa demandó al Ministerio de Educación Nacional. Del escrito formulado se infiere que el actor pretende que se ordene a la autoridad accionada que acate el deber que se deriva del artículo 2.3.8.1.2 del Decreto 1075 de 2015¹, esto es, que reglamente los actos a celebrar con ocasión del día del maestro en el país.

2. Hechos

Por medio del artículo 2.3.8.1.1. del Decreto 1075 de 26 de mayo de 2015 que compiló el artículo 1.º del Decreto 996 de 4 de mayo de 1951² se declaró el día oficial del educador en el Estado Colombiano, “[...] 15 de mayo de cada año, fiesta de San Juan Bautista de La Salle, patrono de todos los maestros y profesores, educadores de la niñez y la juventud”.

El accionante indicó que en el artículo 2.º del Decreto 996 de 4 de mayo de 1951, que fue compilado en el artículo 2.3.8.1.2 del Decreto 1075 de 26 de mayo de 2015, el presidente de la República³ dispuso que corresponde al Ministerio de

¹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”.

² “Por el cual se ordena celebrar la Fiesta del Educador”.

³ En ejercicio de las atribuciones que le confirió el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política de 1991.



Demandante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Demandado: Nación- Ministerio de Educación Nacional
Radicación: 15001-23-33-000-2022-00654-01

Educación reglamentar las actividades para celebrar el día del maestro. Dijo que al consultar los gestores normativos no encontró el acto administrativo que atienda dicho mandato. Por tanto, el 8 de julio de 2022, solicitó a la demandada que, en caso de existir, le remitiera copia del mismo o que, en su defecto, diera cumplimiento al artículo citado.

El 27 de julio de 2022 el Ministerio de Educación no entregó la documentación requerida y le informó al actor que no ha expedido la reglamentación de los actos que deben celebrarse por el día del maestro. En consecuencia, el accionante acudió a la acción de cumplimiento.

3. Admisión de la demanda

En auto de 1.º de noviembre de 2022, el ponente del Tribunal Administrativo de Boyacá admitió la demanda y ordenó su notificación al Ministerio de Educación Nacional. La entidad demandada no contestó en la oportunidad que el *a quo* le concedió.

4. Sentencia de primera instancia

En decisión de 24 de enero de 2023, el Tribunal Administrativo de Boyacá accedió a la pretensión de la acción y ordenó al Ministerio de Educación Nacional que diera cumplimiento a lo dispuesto en el artículo artículo 2.3.8.1.2 del Decreto 1075 de 26 de mayo de 2015, en el término de dos (2) meses contados a partir de la firmeza de la sentencia. El *a quo* precisó que la norma contiene el mandato imperativo e inobjetable de ejercer la facultad reglamentaria por parte de la accionada, deber que no ha obedecido, tal como se desprende de la respuesta a la renuencia.

Señaló que si bien la norma no dispuso un plazo específico para que se procediera a la expedición de la reglamentación, ello no significa la posibilidad de omitir su cumplimiento, ni de dilatarlo arbitrariamente en el tiempo, conforme la Sección Quinta del Consejo de Estado ha admitido y ha explicado que el término de 6 meses resulta razonable y suficiente para su concreción⁴. Además, sostuvo que teleológicamente la potestad reglamentaria propende por la cumplida ejecución de las leyes, específicamente de aquellas que para su efectiva aplicación requieren la definición de aspectos que permitan “*la operatividad efectiva en el plano de lo real*”⁵. Por tanto, era necesario expedir la reglamentación que se reclamó.

5. La impugnación

A través de apoderada, el Ministerio de Educación Nacional solicitó revocar la sentencia del Tribunal Administrativo de Boyacá, señaló que, desde que se

⁴ Entre otras el Tribunal se fundamentó en la sentencia de 3 de noviembre de 2022, M.P. Rocío Araujo Oñate, radicación n.º 15001-23-33-000-2022-00400-01.

⁵ En la providencia de primera instancia se citó la sentencia C- 810 de 2014 de la Corte Constitucional.



Demandante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Demandado: Nación- Ministerio de Educación Nacional
Radicación: 15001-23-33-000-2022-00654-01

estableció el día del maestro, el 15 de mayo de cada año, la entidad se ha unido a su celebración a través de una programación de actividades como foros, conversatorios, espacios de encuentro y programas de bienestar laboral, en donde participaron gran cantidad de docentes y las secretarías de educación, se han desarrollado actividades que se enfocaron en formación inicial, posgradual, investigación, educación propia, acompañamiento a través del programa “*Todos a Aprender*”, bienestar y reconocimiento.

Asimismo, sostuvo que, a través de la plataforma digital “*CONTACTO MAESTRO*”⁶ se dispone de información, recursos, contenidos, cursos y herramientas de formación y de bienestar para los docentes del país.

Por otra parte, indicó que la facultad nominadora del personal administrativo y docente es financiada con recursos del Sistema General de Participaciones y que, para desarrollar las actividades descritas, en especial, los programas de bienestar laboral, los entes territoriales han generado los estímulos de manera autónoma como el reconocimiento del día del maestro para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los educadores.

En consecuencia, alegó que, si bien no se ha expedido un reglamento de las actividades, sí se han promovido en la fecha correspondiente desde hace más de 70 años, con manifestaciones claras, volitivas y expresas que no siempre se deben traducir en reglamentaciones escritas. Es así, que la impugnante consideró que no ha incumplido la norma que se endilgó desatendida, y, por ende, pide que se revoque la decisión del Tribunal.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra la sentencia de 24 de enero de 2023 del Tribunal Administrativo de Boyacá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.º de la Ley 393 de 1997, 125, 150 y 243 del CPACA, así como en el artículo 13, numeral 7.º, del Acuerdo núm. 080 del 12 de marzo de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para 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*”.

2. Problema jurídico a resolver

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia de 24 de enero de 2023 del Tribunal Administrativo de Boyacá, que accedió a la solicitud de cumplimiento. Para lo anterior, la Sala resolverá los siguientes problemas jurídicos:

⁶ <https://contactomaestro.colombiaaprende.edu.co>



Demandante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Demandado: Nación- Ministerio de Educación Nacional
Radicación: 15001-23-33-000-2022-00654-01

¿La parte actora cumplió con el requisito de procedibilidad de la constitución en renuencia al Ministerio de Educación Nacional, respecto del artículo 2.3.8.1.2 del Decreto 1075 de 2015, de conformidad con lo previsto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997?

¿En el presente caso se cumplen los presupuestos de procedencia de la acción?

¿Se debe revocar la orden de cumplimiento contenida en la sentencia de primera instancia de 24 de enero de 2023 del Tribunal Administrativo de Boyacá, conforme la argumentación que expuso la entidad impugnante?

3. Razones jurídicas de la decisión

La Sala analizará los siguientes temas: **(i)** generalidades de la acción; **(ii)** requisito de procedibilidad de la renuencia y **(iii)** requisitos de procedencia y **(iv)** el caso concreto.

3.1. Generalidades

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo⁷ 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.º de la Ley 393 de 1997 precisa que "[t]oda 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 [...]".

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otros, para asegurar el obediencia de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2.º de la Constitución Política), el medio de control permite la realización de este postulado para lograr la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en atención de sus funciones públicas.

De este modo, constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de

⁷ Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 10 de noviembre de 2016, radicación n.º 20001-23-33-000-2016-00371-01 (ACU), sentencia de 15 de diciembre de 2016, radicación n.º 25000-23-41-000-2016-00814-01 (ACU), M.P. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 2 de febrero de 2017, radicación n.º 11001-33-42-048-2016-00636-01 (ACU). M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E) y sentencia de 23 de junio de 2022, radicación n.º 25000-23-41-000-2022-00203-01 (ACU), M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.



las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos. La Corte Constitucional señaló.

“[...] 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 [...]”⁸.

Sin embargo, para la prosperidad del medio de control, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

(i) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º]⁹.

(ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido [artículos 5.º y 6.º].

(iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obediencia del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito “[...] cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable [...]” caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda [artículo 8.º].

(iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(v) También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la tutela o el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración [artículo 9.º].

3.2. Normas contra las que procede la acción

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae el medio de control tanto la ley en sentido formal como material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el

⁸ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

⁹ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



Demandante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Demandado: Nación- Ministerio de Educación Nacional
Radicación: 15001-23-33-000-2022-00654-01

presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150-10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política¹⁰.

Sin dejar a un lado, la procedencia contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la administración de producir efectos jurídicos, se precisa que no es dable este mecanismo constitucional para pretender la observancia de normas constitucionales “[...] pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede ésta (sic) acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas [...]”¹¹.

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad y, para ello, es necesario que el demandante previo a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento del deber omitido a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado¹².

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo acatamiento de la ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que desplace el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales. Lo anterior, se explica en:

“[...] garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio [...]”¹³.

¹⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, M.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce, providencia de 21 de enero de 1999, radicado n.º ACU-546.

¹¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de junio de 2004, radicación n.º 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU), M.P. Darío Quiñones Pinilla.

¹² Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de mayo de 2012, radicación n.º 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU), M.P. Susana Buitrago Valencia (E).

¹³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 1 de noviembre de 2012, radicación n.º 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU), M.P. Alberto Yepes Barreiro.



Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción no se puede incoar frente a normas que generen gastos,¹⁴ a menos que estén apropiados;¹⁵ o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso, el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 superior¹⁶.

3.3. De la renuencia

El requisito de la constitución en renuencia consiste en el reclamo previo y por escrito que debe presentar el interesado a la autoridad exigiendo atender un mandato legal o previsto en un acto administrativo con citación precisa de este¹⁷ y que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Sobre este requisito de procedibilidad, la Sala ha señalado que “[...] *el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento [...]*”¹⁸.

Igualmente, esta Sección¹⁹ ha dicho que:

“[...] Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

¹⁴ Cfr. Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicación n.º 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU). M.P. Darío Quiñones Pinilla.

¹⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de mayo de 2015, radicación n.º 25000-23-41-000-2015-00493-01 (ACU), M.P. Alberto Yepes Barreiro.

¹⁶ Sentencia antes citada.

¹⁷ Sobre el particular esta Sección ha dicho: “[...] *La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia. [...]*”.

¹⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 20 de octubre de 2011, radicación n.º 2011-01063 (ACU), M.P. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de junio de 2011, radicación n.º 47001-23-31-000-2011-00024-01 (ACU), M.P. Susana Buitrago Valencia.



Demandante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Demandado: Nación- Ministerio de Educación Nacional
Radicación: 15001-23-33-000-2022-00654-01

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos^[20][...]" (Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

"[...] Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]"

Por otra parte, para dar por satisfecho este presupuesto no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el obedecimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición "[...] *tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia [...]*". Resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o porque, aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al querer del ciudadano²¹.

En el caso concreto, el actor acompañó con la demanda copia del escrito de 8 de julio de 2022 en el que requirió al Ministerio de Educación Nacional el obedecimiento del artículo 2.3.8.1.2 del Decreto 1075 de 2015. El 27 de julio de 2022, la entidad le informó al accionante que no ha expedido la reglamentación de los actos que deban celebrarse por el día del maestro²². Lo anterior, resulta suficiente para que la Sala entienda agotado el requisito de constitución en renuencia, conforme el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997, toda vez que la respuesta es contraria al querer del ciudadano.

²⁰ [En la providencia se citó "*Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla*".]

²¹ Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación n.º 25000-23-41-000-2016-02003-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación n.º 15001-33-33-000-2016-00690-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación n.º 15001-23-33-000-2016-00249-01(ACU), en todas, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, entre otras.

²² La documental se puede verificar en el índice 3 de SAMAI del trámite del presente proceso ante el Tribunal Administrativo de Boyacá.



3.4. Normas que se piden cumplir.

El demandante invocó como disposición incumplida el artículo 2.3.8.1.2 del Decreto 1075 de 2015 que dispone:

**“DECRETO 1075 DE 2015
(mayo 26)**

Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación.

[...]

Artículo 2.3.8.1.2. Reglamentación. *El Ministerio de Educación reglamentará los actos que deban celebrarse el día del maestro, fiesta de los educadores colombianos. (Decreto 996 de 1951, artículo 2).*

[...]”.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que se pide el obedecimiento de una norma, cuya vigencia no se advierte afectada por otra disposición normativa o decisión judicial y, por tanto, el primer requisito para la procedencia de la acción se encuentra satisfecho.

3.5. De las causales de improcedencia

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 9.º de la Ley 393 de 1997, este mecanismo constitucional no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para lograr el efectivo obedecimiento de la norma o acto administrativo, salvo que, de no proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

Igualmente, esta Sección en reiterada jurisprudencia²³ ha desarrollado “*la existencia de otro mecanismo judicial*”, como causal de improcedencia, en aquellos casos en los que no se acredite un perjuicio irremediable.

En este asunto, la Sala considera que la parte actora no cuenta con otro medio judicial efectivo para lograr que se ordene el acatamiento del 2.3.8.1.2 del Decreto 1075 de 2015, el cual, a su juicio, se encuentra incumplido ante la falta de regulación de las actividades a realizar con ocasión del día del maestro.

Así mismo, lo solicitado no involucra la protección de derechos fundamentales y no implica la incursión de gastos no presupuestados por cuanto lo que se reclama es una obligación de hacer consistente en reglamentar las actividades a desarrollar en conmemoración a los educadores del país.

3.5. De la existencia de un mandato imperativo e inobjetable

La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el obedecimiento de una ley o de

²³ Cfr. Sentencia de 24 de mayo de 2012, radicado No 05001-23-31-000-2010-02067-01(ACU), MP. Alberto Yepes Barreiro, Sentencia de 23 de agosto de 2012, radicado n° 25000-23-31-000-2012-00425-01(ACU). M.P. Mauricio Torres Cuervo, Sentencia de 21 de junio de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2006-01095-01(ACU). MP. Mauricio Torres Cuervo.



Demandante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Demandado: Nación- Ministerio de Educación Nacional
Radicación: 15001-23-33-000-2022-00654-01

un acto administrativo, tal como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como “*deberes*”²⁴.

Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato “*imperativo e inobjetable*” en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997. Así, por ejemplo, si la norma prevé una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio.

En el presente asunto, se invocó tanto en el escrito de renuencia como en la demanda, el 2.3.8.1.2 del Decreto 1075 de 2015, con la finalidad de ordenar a la demandada que regule las actividades a desarrollar con ocasión de la conmemoración del día del docente.

La Sección Quinta del Consejo de Estado ha sostenido que la acción de cumplimiento procede para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria, con independencia de si se impuso un término o no, es decir, que la ausencia de un plazo para desarrollar ciertas materias no deriva en la inexigibilidad de lo dispuesto como mandato en la norma²⁵.

La disposición invocada fue clara al determinar que “[e]l *Ministerio de Educación reglamentará los actos que deban celebrarse el día del maestro*”, en ese sentido se advierte un deber claro expreso y exigible de reglamentación en cabeza de la autoridad demandada. Sobre el particular, en la impugnación, la cartera ministerial se limitó a justificar su acatamiento, porque en la práctica sí ha realizado múltiples actividades y tiene varios programas de bienestar y capacitación para honrar en su día a los educadores del país, lo cual no responde de manera suficiente el cumplimiento del deber solicitado por el demandante.

En efecto, el artículo 2.3.8.1.2 del Decreto 1075 de 2015 contiene el verbo rector reglamentar, lo que implica la expedición de un acto administrativo que desarrolle las actividades a llevarse a cabo el 15 de mayo de cada año. Debe precisarse que el objeto de debate en el presente asunto no es si las actividades se realizaron o no, como parece entender la impugnante, el reproche por parte del actor y del juez *a quo* recayó en el incumplimiento de la facultad reglamentaria que el señor presidente de la República impuso a la cartera de educación en la norma citada, cuya desatención se confirma toda vez que la recurrente acepta que no ha reglamentado la materia.

²⁴ Deber: Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas. (Diccionario de la Real Academia Española).

²⁵ Sección Quinta, sentencias del 3 de diciembre de 2015, radicado 63001-23-33-000-2015-00227-01, M.P. Rocío Araújo Oñate, 19 de agosto de 2021, radicado 15001-23-33-000-2020-02351-01 M.P. Rocío Araújo Oñate (E), 23 de septiembre de 2021, radicado 25000-23-41-000-2020-00270-02 MP. Pedro Pablo Vanegas Gil y 14 de octubre de 2021, radicado 19001-23-33-000-2021-00086-01 MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Ricardo Andrés Rodríguez Novoa
Demandado: Nación- Ministerio de Educación Nacional
Radicación: 15001-23-33-000-2022-00654-01

Así las cosas, de la lectura integral del artículo invocado en la demanda y la argumentación de la impugnación, la reglamentación que se dispuso en cabeza del Ministerio de Educación Nacional no se ha expedido. Por tanto, si bien se alude que las actividades en conmemoración del día del docente se han realizado y que existen diversos programas para la protección laboral de los maestros, dicho deber no es el que se echa de menos en este caso. La Sala considera que el mandato, contenido en el verbo rector de la norma no se ha obedecido y se debe cumplir para que exista la regulación de las actividades en conmemoración del día de los docentes del país en el ordenamiento jurídico, como acertadamente concluyó el Tribunal Administrativo de Boyacá. Por consiguiente, la sentencia del *a quo* será confirmada.

En mérito de 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

III. FALLA:

PRIMERO. Confirmar la sentencia de 24 de enero de 2023 del Tribunal Administrativo de Boyacá.

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

TERCERO. En firme esta sentencia, **devolver** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Presidente

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrada

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>