

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., trece (13) de junio de dos mil diecinueve (2019)

**Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Radicación: No. 25000-23-41-000-2019-00427-00**  
**Demandantes: SORAYA GUTIÉRREZ ARGÜELLO Y OTROS**  
**Demandados: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
**Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**

Decide la Sala la solicitud presentada por las personas visibles en el folio 1º del expediente, para obtener el cumplimiento por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de lo establecido en los artículos 34, 35 y 36 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 16 de 1972.

**I. ANTECEDENTES**

**A. Los hechos de la demanda**

Del escrito de demanda, se extrae el siguiente fundamento fáctico (fls. 1 a 8):

1) El 5 de febrero del año 2019 se conoció por medios de comunicación, que el Gobierno Nacional, designaría como candidato de Colombia al cargo de Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al ciudadano Everth Bustamante García.

2) La carrera política del señor Everth Bustamante en los últimos años se circunscribe a su ejercicio como alcalde de Zipaquirá, ser asesor del ex-presidente Álvaro Uribe y ser director del Instituto Colombiano del Deporte Coldeportes, antes de ser Senador de la República, por lo que

no se advierte en la hoja de vida del señor Bustamante conocimientos académicos o experticia en ninguna de las áreas de trabajo de los órganos interamericanos.

3) Así, en su perfil público, el candidato no acredita estudios, ni acredita experiencia en el área de derechos humanos. A pesar de que siendo congresista estuvo cuatro años en la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República, no tuvo una actuación notable y sólo realizó un debate en el área relativo a la situación de los niños y niñas en la Guajira.

Con ocasión de la condena al Estado colombiano por la Corte Interamericana de Derechos Humanos debido a los hechos sucedidos en la toma y retoma del palacio de justicia en 1985, el señor Bustamante, mientras fue Senador de la República emitió un comunicado en el que entre otras muchas cosas decía que las acciones desarrolladas por el ejército y la fuerza pública "fueron las que correspondían, derivadas de las obligaciones establecidas en la Constitución Nacional y la ley vigentes en ese momento

4) En consecuencia, el señor Bustamante García ha tenido una carrera política de la que no se deducen los requisitos establecidos por la Convención Americana para cumplir con las labores que exige ser integrante de la Comisión Interamericana, cuya principal función es la de "promover la observancia y defensa de los derechos humanos" en el continente americano.

5) Por estas razones y en cumplimiento del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, el 6 de marzo de 2019, las organizaciones firmantes presentaron un derecho de petición dirigido al señor Iván Duque Márquez, presidente de la República, y al señor Carlos Holmes Trujillo, Canciller de Colombia, con la finalidad de advertir la falta de cumplimiento de los requisitos convencionales en la postulación del señor Everth Bustamante García y solicitar que se retirara su candidatura a la Comisión Interamericana,

pues no tiene los conocimientos, ni la experticia en derechos humanos para ejercer el cargo de Comisionado.

6) El 26 de marzo de 2019, la Cancillería de Colombia contestó la petición presentada por las organizaciones firmantes indicando que era una facultad discrecional del Presidente de la República la postulación de candidatos a ser Comisionados de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En su respuesta, el señor Canciller indicó que la "experticia" del señor Bustamante se daba por su trayectoria en el sector público, por haber sido alcalde de Zipaquirá y asesor del señor expresidente Álvaro Uribe Vélez

## **B. Las pretensiones**

Con fundamento en lo anterior la parte actora solicitó que se acceda a la siguiente súplica:

*"1. Ordenar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 34, 35 y 36 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley 16 de 1972) y en consecuencia, ordene al señor Presidente de la República dr. Iván Duque y al Ministro de Relaciones Exteriores dr. Carlos Holmes Trujillo, retirar la postulación del señor Everth Bustamante García al cargo de Comisionado por no cumplir los parámetros exigidos en las citadas disposiciones convencionales.*

(...)". (fl. 5).

## **C. La actuación judicial en esta Corporación**

Por auto de 17 de mayo de 2019 (Fl. 33 y vlto.), entre otros aspectos se admitió la acción de la referencia, la cual se notificó mediante correo electrónico enviado el día 20 del mismo mes y año a la entidad demandada (Fl. 34).

## **D. La contestación de la demanda**

A través de memorial radicado el 23 de mayo de 2019 (fls. 54 a 68), por intermedio de apoderado judicial, la entidad demandada presentó el escrito de contestación, manifestando en síntesis lo siguiente:

En relación con las pretensiones, se oponen a la prosperidad de estas, por resultar improcedentes, por lo que solicitó desestimarlas y en su lugar, declarar que la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, no ha incurrido en renuencia o incumplimiento de los artículos 34, 35 y 36 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José- aprobada mediante la Ley 16 de 1972, pues, en el ejercicio de la función y competencia de dirección de la relaciones internacionales han cumplido con el deber funcional.

De modo que, no está configurada la renuencia que aducen de forma subjetiva los demandantes según lo plantean en su escrito, toda vez que, no existe una actuación omisa de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, pues existe atribución de carácter constitucional que está en titularidad del Presidente de la República, como Jefe de Estado -numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política-.

De tal manera, la norma anteriormente señalada, se refiere a la discrecionalidad del Presidente de la República en el manejo de las relaciones internacionales, por lo que, la postulación de un candidato a ocupar un cargo de comisionado en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- se encuentra dentro de los postulados establecidos en el artículo 44 del Código de Procedimiento Administrativo, sin que sea dable que la Rama Judicial se pronuncie sobre un tema que es objeto de la dirección de la relaciones internacionales, por lo tanto, el medio de control de cumplimiento resulta improcedente.

En el caso objeto de estudio, si bien los demandantes efectuaron una petición de cumplimiento de forma descontextualizada frente a las competencias constitucionales del Jefe de Estado, no se observa de la administración una inactividad e inoperancia en la ejecución del ordenamiento jurídico, gozando de presunción de legalidad la decisión política del gobierno nacional.

Por esa razón, se oponen a la prosperidad de la pretensión de cumplimiento y de la medida cautelar de suspensión de la postulación del señor Everth Bustamante García para ocupar el cargo de miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH, pues, no existe una actuación negativa u omisa de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores en el cumplimiento de los artículos 34, 35 y 36 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 16 de 1972, de modo que, bajo ninguna circunstancia de hecho o de derecho ha sido renuente al cumplimiento del sistema jurídico alegado subjetiva y descontextualizado como incumplido, por el contrario, tampoco procede una medida cautelar de suspensión provisional, porque la actuación administrativa ha sido diligente y sometida íntegramente a los principios que orientan la función administrativa y en el trámite de esta actuación no se ha obrado de mala fe, ni ejercido conductas contrarias al debido proceso o irrespetando la rigurosidad en el cumplimiento del sistema jurídico.

Por otra parte, considera que la acción de cumplimiento en cuestión es improcedente debido a que los demandantes no están pidiendo el cumplimiento de una ley, sino que pretenden el cumplimiento a partir de una interpretación descontextualizada, cuyo planteamiento no guarda conexidad con el objeto de la acción de cumplimiento y con los parámetros especiales que esta debe tener.

Así mismo, en la actuación de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores no existe renuencia o incumplimiento de la norma con fuerza de ley, por el contrario, en ejercicio de su deber funcional y de manera específica como organismo rector del sector de relaciones internacionales bajo la dirección del Presidente de la República, hizo una postulación de un candidato a ocupar un cargo de comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, sin embargo, los artículos 34, 35 y 36 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José- no establecen una obligación clara, expresa y exigible para que puedan ser pretendidas en acción de

cumplimiento en contra de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, y menos su concordancia para pedir a través de este medio de control el retiro de la persona postulada por el Estado colombiano.

Ahora, con relación a la improcedencia del medio de control de cumplimiento en contra de disposiciones constitucionales o instrumentos jurídicos internacionales, la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 17 de julio de 2014, con ponencia del Consejero Alberto Yepes Barreiro, expediente radicado con el número 250002341000201302833 01 (ACU) consideró:

*"La Sala considera pertinente precisar que el artículo 87 ibídem y el artículo 1º de la Ley 393 de 1997 prevén que la acción de cumplimiento es un mecanismo al que puede acudir toda persona para exigir a las autoridades públicas o los particulares, que actúan en ejercicio de funciones públicas, el cumplimiento real y efectivo de las normas con fuerza de ley y los actos administrativos. En consecuencia, los textos constitucionales no pueden ser objeto de la acción de cumplimiento.*

*La misma suerte de improcedencia ha de correrla solicitud de cumplimiento planteada frente al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues esta disposición se considera incorporada al texto fundamental en aplicación al denominado bloque de constitucionalidad. Dicha acepción, comprende aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario... De acuerdo con lo anterior, la Sala considera improcedente la solicitud de cumplimiento del actor respecto al cumplimiento de los artículos 323 de la Constitución Política y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia."*

En consecuencia, el medio de control invocado resulta improcedente para pedir el cumplimiento de normas en relación con las determinaciones que se han implementado en el ámbito de la dirección de la relaciones internacionales, específicamente, en la postulación de un candidato a ocupar un cargo de comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, pues, la decisión político - administrativa de trámite proferida fue con competencia exclusiva y excluyente del Presidente de la República por ser el encargado de dirigir

las relaciones diplomáticas, no siendo objeto de control judicial a través de esta acción.

En el mismo escrito de contestación propuso los siguientes medios exceptivos:

a) *Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de determinar la renuencia*, toda vez que, en este proceso existe ineptitud de la demanda debido a que hay falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la constitución de renuencia, puesto que, no hay unidad de materia entre el escrito aportado a este expediente con el que se pretende tener como agotado el requisito legal exigido y la actuación -respuesta que obtuvo del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la petición y los artículos 34, 35 y 36 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José- que alega incumplidos.

b) *Falta de legitimación en la causa por pasiva*, en el entendido que la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores no reúne los requisitos para ser llamado a comparecer como demandado ni vinculado, máxime cuando no tiene una función atribuida de forma expresa y exclusiva en la norma que se aduce subjetivamente que se está incumpliendo.

Lo anterior, fundamentando en que, la competencia otorgada a este Ministerio se centra principalmente en la parte formal en la dirección de las relaciones internacionales, de modo que, no le corresponde la ejecución de las disposiciones contenidas en los artículos 34, 35 y 36 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -Pacto de San José- puesto que, solo hace parte de esta institución jurídica internacional, esto es, que no tiene posibilidad de modificar administrativamente las organización de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ni la forma de elección de los integrantes de ésta, lo cual, es una atribución exclusiva de la misma Comisión a través de sus instituciones.

## **E. Coadyuvancia a la parte demandada**

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través de su Director de Defensa Jurídica, mediante escrito allegado el 23 de mayo de 2019 coadyuvó al Ministerio de Relaciones Exteriores en ejercicio de las facultades establecidas en los literales a), b) y c) del párrafo del artículo 2 y en el artículo 6, numeral 3, numeral i) del Decreto Ley 4085 de 2011, modificado por el Decreto 915 de 2017, y el Decreto 1365 de 2013, en concordancia con lo previsto en el artículo 610 del Código General del Proceso (fls. 36 a 45 vltos.), en síntesis, por los siguientes argumentos:

Según los artículos 34 y 36 de la Ley 16 de 1972, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se integra por siete miembros que son elegidos por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de una lista que presentan los Estados miembros de dicha organización.

El 26 de marzo de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores emitió respuesta a la solicitud presentada por los ahora accionantes, consistente en retirar la candidatura del señor Everth Bustamante al cargo de comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En dicha respuesta, la Cancillería acertadamente señaló lo siguiente:

*"(...) En ejercicio de las competencias que le corresponden, de conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, el señor Presidente de la República, ha nominado al señor Everth Bustamante García para ocupar el cargo de miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).*

*En efecto, en su condición de Jefe de Estado, corresponde al Presidente de la República la dirección de las relaciones internacionales y, por lo tanto, la facultad discrecional de presentar candidaturas a posiciones o cargos en organizaciones internacionales, ya sea a título nacional o personal, con ocurre en el caso de la postulación del señor Bustamante (...)"*

Lo anterior, les permite afirmar que la postulación de un candidato para la elección de los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos corresponde a un asunto discrecional y propio del manejo de las relaciones internacionales en cada uno de los Estados miembros de dicha organización. Al respecto, basta con comprender que se trata de la postulación de un candidato por el Presidente de la República, con el fin de que se someta al proceso de elección a un cargo internacional, al interior de un organismo internacional que hace parte de la Organización de Estados Americanos. Y, como si lo anterior no bastase, se trata de la designación de uno de los miembros de un organismo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que emite pronunciamientos y decisiones que son directamente relevantes para los Estados miembros.

Todo ello refleja, en últimas, que la dirección de las relaciones internacionales incluye una variedad de competencias, pues no se limita ni a la negociación, suscripción y administración de tratados internacionales, ni a las funciones propiamente diplomáticas, pues, como en el caso aquí analizado, se está ante otra manifestación de esa misma misión constitucional asignada al Presidente de la República.

Ahora bien, por mandato del numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política, "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno v Suprema Autoridad Administrativa (...) 2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso".

Esa calidad de director de las relaciones internacionales reconocida constitucionalmente al Presidente de la República ha sido reafirmada por la Corte Constitucional.

Así mismo, la competencia del Presidente de la República, como Jefe de Estado que dirige las relaciones internacionales ha sido calificada por la

jurisprudencia constitucional como una competencia exclusiva y excluyente; aspecto que de ningún modo puede ser desconocido en el presente asunto.

Como consecuencia de lo anterior, tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado, han reconocido que el ejercicio de esa competencia no admite injerencias o intromisiones de otras autoridades administrativas o judiciales.

Así entonces, el Consejo de Estado rechazó la injerencia del juez de las acciones populares en la dirección de las relaciones internacionales y la negociación de tratados internacionales. Mediante auto del año 2006<sup>1</sup>, la Sección Tercera del Consejo de Estado resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el auto admisorio de la demanda, en el cual también se había decretado una medida cautelar consistente en ordenar al Ministro de Relaciones Exteriores y al Presidente de la República abstenerse de suscribir acuerdos presuntamente lesivos de algunos derechos colectivos.

En esa oportunidad, el Consejo de Estado consideró que ninguna autoridad judicial podía intervenir en la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos que en ese entonces adelantaban la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por esta razón, declaró la *nulidad de todo lo actuado y, en su lugar, rechazó la demanda*.

De otro lado, la Corte Constitucional también ha reconocido que existen competencias propias del Poder Ejecutivo sobre las cuales no puede interferir ningún otro poder público, por ejemplo, cuando se trata del manejo de las relaciones diplomáticas<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> CE., Secc. Tercera, Auto del 6 de julio de 2006, Rad. 25000-23-27-000-2005-01725-01(AP).

<sup>2</sup> C. Const, Sent. C -1050, dic. 4/2012. M.P. María Victoria Calle Correa.

No obstante lo anterior, se presenta *inexistencia de un mandato claro, determinado y específico que se desprenda de las normas cuyo presunto incumplimiento se imputa al gobierno nacional, necesidad de reconocer el margen nacional de apreciación respecto de la mejor manera de cumplir con las normas de la CADH*, toda vez que, cuando el artículo 34 de la Ley 16 de 1972, correspondiente a la CADH, señala que "*La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se compondrá de siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos*" (subrayas fuera de texto), el mandato que directamente se desprende recae sobre el organismo de derecho internacional encargado de elegir a los miembros de la CIDH.

En efecto, como se desprende del numeral 1º del artículo 36 de la ley en comento, es la Asamblea General de la OEA quien debe verificar y evaluar si, a su juicio, un candidato cumple o no con el perfil indicado en el precitado artículo 34; tal análisis, se hará de manera discrecional, buscando por supuesto elegir al candidato que considera ser la mejor opción. Evidentemente, aquí no se está ante una competencia reglada que corresponda a un juicio puramente jurídico por parte de la OEA, quien en todo caso deberá interpretar de forma exclusiva y, en definitiva, el alcance de la expresión "*personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos*".

Correlativamente y, en ejercicio de una competencia igualmente discrecional, apoyada por demás en la noción de margen nacional de apreciación interna, sobre la forma como debe cumplirse y aplicarse lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Presidente de la República, con el apoyo de la Cancillería, interpreta por su parte cuál es el alcance de la expresión "*personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos*" y obra en consecuencia, designando a la persona que considere cumplir adecuadamente con ese perfil.

Por consiguiente, del contenido de los artículos 34 a 36 de la Ley 16 de 1972, equivalentes a los artículos 34 a 36 de la CADH, no se desprende directamente una obligación o deber suficientemente detallados y específicos para efectos de evaluar con precisión, en el marco de una acción de cumplimiento, si hay o no cumplimiento a un mandato claro, expreso y exigible. Como puede observarse en el presente asunto, las normas invocadas por los accionantes requieren necesariamente someterse a la interpretación sobre el estándar a seguir para considerar razonablemente si alguien tiene o no "versación en materia de derechos humanos". Adicionalmente, esa labor de interpretación le está vedada al juez constitucional, pues solamente le corresponde al Presidente de la República y, en últimas, a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

Manifestó además que, se presenta una ausencia de incumplimiento de las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que, la competencia del Presidente de la República de postular a personas para cargos en organizaciones internacionales corresponde a una competencia discrecional. Ahora bien, el carácter discrecional de la misma no habilita a ningún funcionario a tomar decisiones irrazonables durante su ejercicio, pues lo adoptado debe ser adecuado a los fines de la norma.

En el caso específico de la postulación del señor Everth Bustamante García para ser elegido miembro de la Comisión Interamericana de Derechos, la ANDJE estima que se trata de una decisión razonable que cumple con los fines de la normativa contenida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por otra parte, expresó que no se puede pasar por alto y por ello advirtió que varios de los accionantes son peticionarios de casos que se están discutiendo en el SIDH, lo cual pone en entredicho el verdadero interés que tengan en la presente acción de cumplimiento.

Por lo expuesto, como petición principal se solicitó declarar la improcedencia de la presente acción de cumplimiento, en su defecto, se denegar y no acceder a ninguna de las pretensiones de la demanda.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: A) finalidad de la acción de cumplimiento; B) cuestión previa; C) la norma cuyo cumplimiento se reclama; D) excepciones propuestas; y E) caso concreto.

### **A. Finalidad de la acción de cumplimiento**

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y el artículo 146 del C.P.A.C.A., tiene por finalidad hacer efectivo el derecho de que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, para exigir, tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos, y de tal forma, hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente.

Sobre el particular, es pertinente advertir que los requisitos mínimos exigidos para la procedencia de la acción de cumplimiento, son los siguientes:

a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos (art. 1º ley 393 de 1997).

- b) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (arts. 5º y 6º *ibídem*).
- c) Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8º de la misma norma).
- d) Que el deber cuyo cumplimiento se reclama, contenido en la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, sea válido jurídicamente y exigible actualmente.
- e) No procede la acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

## **B. Cuestión previa**

Considera pertinente la Sala pronunciarse acerca la solicitud de coadyuvancia presentada por el señor Santiago Cardozo Correcha visible en los folios 98 a 100 del expediente en la cual manifestó coadyuvar a la parte actora en el proceso de la referencia y solicitó el decreto de una prueba en el sentido de oficiar al Ministerio de Relaciones Exteriores para que este a su vez requiera a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el fin de que precise el alcance de la expresión "*reconocida versación en materia de derechos humanos*", toda vez que, es el único organismo competente para precisar el significado de dicha frase.

Para resolver dicha solicitud, se debe tener en cuenta lo siguiente:

1) La Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011 regulan de manera expresa los requisitos, términos y procedimiento para el trámite de las demandas en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos.

2) En primer término, la Ley 393 de 1997 no regula en lo concerniente a las solicitudes de coadyuvancia que se puedan presentar durante el trámite de las demandas en ejercicio de medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material o de actos administrativos, razón por la cual en aplicación de la remisión expresa contenida en el artículo 30 se seguirá lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo.

3) Por su parte el artículo 227 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto del trámite y alcance de la intervención de terceros en las demandas que no son en ejercicio del medio de control jurisdiccional de simple nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación directa – artículos 223 y 224 de la Ley 1437 de 2011- prevé lo siguiente:

**"ARTÍCULO 227. TRÁMITE Y ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN DE TERCEROS.** *En lo no regulado en este Código sobre la intervención de terceros se aplicarán las normas del Código de Procedimiento Civil."*

4) En aplicación de la remisión contenida en la norma transcrita el artículo 71 del Código General del Proceso respecto de la solicitud de coadyuvancia que se eleven durante el transcurso del trámite del proceso preceptúa lo siguiente:

**"ARTÍCULO 71. COADYUVANCIA.** *Quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia.*

***El coadyuvante tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio.***

***La coadyuvancia solo es procedente en los procesos declarativos. La solicitud de intervención deberá contener los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya y a ella se acompañarán las pruebas pertinentes.***

*Si el juez estima procedente la intervención, la aceptará de plano y considerará las peticiones que hubiere formulado el interviniente.*

*La intervención anterior al traslado de la demanda se resolverá luego de efectuada esta." (se destaca).*

De lo anterior se desprende que la persona que pretenda coadyuvar a la parte demandante o demandada su solicitud será procedente antes de que se profiera sentencia de única o segunda instancias y tomará el proceso en el estado en que este se encuentre, es decir que una vez agotadas cada una de las etapas procesales éstas no se podrán revivir, asimismo la norma precisa que el escrito de solicitud deberá contener los hechos, fundamentos y pruebas en se apoya.

5) En este orden ideas, por ser procedente se tendrá como coadyuvante de la parte demandante al señor Santiago Cardozo Correcha, pero la solicitud de oficiar al Ministerio de Relaciones Exteriores será denegada por cuanto en el proceso de la referencia ya se profirió el auto que decidió sobre las pruebas solicitadas por las partes (fl. 33 y vlto.) y no es posible revivir etapas procesales culminadas.

### **C. La norma cuyo cumplimiento se reclama**

Si bien la parte actora alega como mandato incumplido el contenido en los artículos 34, 35 y 36 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante la Ley 16 de 1972, en el escrito de renuencia (fls. 16 a 22) solo se acreditó dicho requisito frente a los artículos 34 y 36, cuyo texto son los siguientes:

**"LEY 16 de 1972**

(Diciembre 30)

*"Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969".*

**CAPÍTULO VII  
 LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
 SECCIÓN 1. ORGANIZACIÓN.**

**ARTÍCULO 34.**

*La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se compondrá de siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos.*

**ARTÍCULO 36.**

*1. Los Miembros de la Comisión serán elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización de una lista de candidatos propuesta por los gobiernos de los Estados Miembros.*

*2. Cada uno de dichos Gobiernos puede proponer hasta 3 candidatos, nacionales del Estado que los proponga o de cualquier otro Estado Miembro de la Organización de los Estados Americanos. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional o de un Estado distinto del proponente."*

**D. Excepciones propuestas**

Frente a las excepciones propuestas por el Ministerio de Relaciones Exteriores denominadas *"falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de determinar la renuencia"* y *"falta de legitimación por pasiva"*, **no están llamadas a prosperar**, por las siguientes razones:

En la verificación de los presupuestos procesales materiales o de fondo, dentro de los cuales se encuentra la legitimación en la causa, compete a la Sala analizar la legitimidad para obrar dentro del proceso de la parte demandada y su interés jurídico, pues la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o a las demandadas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, expediente No. 13356. *"Constituye postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que éstas, a diferencia de aquélla, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, en tanto que*

Con relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, en sentido amplio, la jurisprudencia constitucional se ha referido a ella, como la "*calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso*",<sup>9</sup> de forma tal, que cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición, no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones demandadas<sup>10</sup>.

Entendido así el concepto de legitimación en la causa, es evidente que cuando ella falte, bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria, sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada.

Al respecto, el Consejo de Estado en tal sentido, ha establecido:

*"(...) La legitimación en la causa consiste en la identidad de las personas que figuran como sujetos (por activa o por pasiva) de la pretensión procesal, con las personas a las cuales la ley otorga el derecho para postular determinadas pretensiones. Cuando ella falte bien en el demandante o bien en el demandado, la sentencia no puede ser inhibitoria sino desestimatoria de las pretensiones aducidas, pues querrá decir que quien las adujo o la persona contra las que se adujeron no eran las titulares del derecho o de la obligación correlativa alegada (...)"<sup>4</sup>*

En el presente caso y conforme a la demanda instaurada, la parte actora demandó al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que cumpliera lo establecido en los artículos 35 y 36 de la Ley 16 de 1972.

Respecto del Ministerio demandado, quien alegó dentro de su contestación de la demanda la falta de legitimación y la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, se tiene que, ante esta entidad se presentó el escrito de renuencia (fls. 16 a 22), además fue la que emitió contestación a dicha solicitud (fls. 23 a 24), y teniendo en

---

*la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado".*

<sup>4</sup> Sentencia de 23 de octubre de 1990, expediente: 6054. Sección Tercera. C.P. Gustavo De Greiff Restrepo.

cuenta el artículo 5º de la Ley 393 de 1997, sí está legitimada para ser demandada y sí se acreditó el requisito de procedibilidad.

Frente a este aspecto de la renuencia, el Consejo de Estado<sup>5</sup> ha indicado en jurisprudencia, lo siguiente:

"(...)

*Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, 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<sup>6</sup>".*

*Para dar por satisfecho este requisito 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 8º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, **basta con advertir del contenido de la solicitud que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de este pueda inferirse el propósito de agotar el prerrequisito en mención.***

(...)" (resalta la Sala).

### E. Caso Concreto

En los términos en que ha sido propuesta la controversia, la Sala declarará improcedente la acción de la referencia, por las siguientes razones:

La Sala precisa que el artículo 87 de la Constitución Política y el artículo 1º de la Ley 393 de 1997 prevén que la acción de cumplimiento es un mecanismo al que puede acudir toda persona para exigir a las autoridades públicas o los particulares, que actúan en ejercicio de funciones públicas, el cumplimiento real y efectivo de las normas con fuerza de ley y los actos administrativos.

<sup>5</sup> Sentencia 2013-00310 de marzo 5 de 2014, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Rad. 08001-23-33-000-2013-00310-01(ACU), Consejero Ponente: Dr. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>6</sup> Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.

En consecuencia, los textos constitucionales no pueden ser objeto de la acción de cumplimiento. En este sentido se ha pronunciado esta Corporación en los siguientes términos:

*"(...) la acción de cumplimiento es un instrumento procesal para exigir a las autoridades públicas o los particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas que cumplan real y efectivamente las normas con fuerza de ley y los actos administrativos. Nótese, que las normas transcritas [artículos 87 de la Constitución Política y 1º de la Ley 393 de 1997] señalan con claridad que el objeto de la acción de cumplimiento es la efectividad, de un lado, de normas aplicables y, de otro, de normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Así las cosas, se tiene que por medio de esta acción constitucional no puede exigirse el cumplimiento de normas constitucionales<sup>36</sup>, 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 acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas. De manera que la Sala no puede conocer sobre el supuesto incumplimiento de los artículos 134 y 261 de la Constitución.<sup>7</sup>"*

Por tanto, es claro que la presente acción no tiene dentro de su finalidad el cumplimiento de normas constitucionales sino el de leyes, normas con fuerza material de ley, o de actos administrativos; por consiguiente, cuando con su ejercicio se pretende que se ordene el cumplimiento de normas de carácter constitucional, como la citada por el actor, esta resulta manifiestamente improcedente<sup>8</sup>.

Precisado lo anterior, se tiene que, respecto del cumplimiento de los artículos 34 y 36 de la Convención Americana de Derechos Humanos, igualmente este medio de control es improcedente, pues estas disposiciones se consideran incorporadas al texto fundamental en aplicación al denominado bloque de constitucionalidad. Dicho concepto, comprende aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de

<sup>7</sup> Sentencia de 3 de junio de 2004, Rad. 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU)

<sup>8</sup> En ese sentido se pueden consultar, entre otras, las sentencias de 15 de mayo de 2003, Rad. 25000-23- 25-000-2002-2857-01(ACU); de 5 de agosto de 2004, Rad. 25000-23-26-000-2003-2144-02(ACU); de 19 de octubre de 2004, Rad. 08001-23-31-000-2004-0587-01(ACU) Consejo de Estado.

la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario<sup>9</sup>.

Así las cosas, al reconocer y reglamentar derechos humanos dicho instrumento internacional forma parte del bloque de constitucional en sentido estricto, así lo ha considerado la jurisprudencia constitucional al expresar:

*"(...) en lo que respecta a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en diversas ocasiones, la Corte ha considerado que hace parte del bloque de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 Superior. Bajo este contexto, es claro que el mencionado instrumento internacional forma parte del bloque de constitucionalidad (...) pero ello no significa que las normas pertenecientes al bloque adquieran el rango de normas supraconstitucionales."<sup>10</sup>*

Entonces, al formar parte del bloque de constitucionalidad la Convención Americana de Derechos Humanos, sus disposiciones escapan al ámbito de procedencia de la acción de cumplimiento, por las razones antes expuestas relacionadas con la impertinencia de dicha acción constitucional frente a normas constitucionales.

Por lo anterior, la Sala considera improcedente la solicitud de cumplimiento de la parte actora respecto al cumplimiento de los artículos 34 y 36 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

<sup>9</sup> Sentencia C-1490 /00 M.P Fabio Morón Díaz.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto, sentencia C-028 de 2006

**FALLA:**

**1º) Declaráse improcedente** la demanda de la referencia presentada por las personas visibles en el folio 1 del expediente, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2º) Decláranse no probadas** las excepciones propuestas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**3º) Tiénese** como coadyuvante de la parte actora en el proceso de la referencia al señor Santiago Cardozo Correcha; así mismo, **deniégase** la solicitud de oficiar al Ministerio de Relaciones Exteriores, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**4º) Notifíquese** esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**5º) Ejecutoriado** este fallo, previas las constancias secretariales de rigor **archívese** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha, según Acta No.



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado



**FRÉDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado