



La pretensión de cumplimiento frente a la omisión en el ejercicio de la potestad reglamentaria en Colombia

The mandatory claim: omission in the exercise of reglamentary faculty in Colombia

..... Nataly Vargas Ossa²⁰

Resumen

El presente artículo pretende establecer el criterio jurídico bajo el cual la potestad reglamentaria podría transformarse de discrecional a obligatoria. Para cumplir con este propósito se realiza, en primer lugar, una aproximación a los conceptos de discrecionalidad reglamentaria, los referentes conceptuales del medio de control para el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos como mecanismo de control judicial que cuestiona las falencias de la función legislativa y administrativa del Estado, cuando las autoridades se niegan o se abstienen de acatar las normas legales y administrativas; finalmente, se exponen las reglas que el Consejo de Estado colombiano ha desarrollado acerca de la procedencia de la pretensión de

20 Abogada de la Universidad de Antioquia. Especialista en Derecho Administrativo de UPB. Magíster en Derecho Administrativo del Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario. Docente investigadora del Grupo de Investigación en Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma Latinoamericana. Docente de la Maestría en Derecho Administrativo; líder de la línea de investigación en Derecho Procesal Administrativo. nataly.vargasos@unaula.edu.co

cumplimiento, como mecanismo para obligar a las autoridades administrativas a expedir reglamentos, desdibujando la discrecionalidad reglamentaria, que tradicionalmente había escapado de cualquier control judicial.

Palabras clave: Acción de cumplimiento, pretensión de cumplimiento, potestad reglamentaria, discrecionalidad reglamentaria.

Abstract

This article aims to establish the legal criteria under which discretionary ruling faculty can turn into a mandatory one. The article proceeds as follows: first, it explains to the notion of regulatory faculty and the elements of the mandatory claim. This claim allows the judicial review of the legislative and administrative State duties, when the authorities deny to follow administrative or legal rules. Finally, it discusses the rules established by the Council of State of Colombia (Consejo de Estado Colombiano) regarding the admissibility of the mandatory claim as to the mechanism to force the authorities to issue regulations, blurring the faculty of discretionary rule that, traditionally, is not subject of the judicial review.

Keywords: Mandatory order, mandatory claim, reglamentary faculty, discretionary ruling faculty.

Introducción

La potestad reglamentaria en Colombia, ha sido una de las instituciones más importantes dentro del Derecho Administrativo. Su justificación más clásica, sostiene que el ejecutivo tiene la misión de asegurar la ejecución de las leyes, y que el reglamento es el medio por excelencia para la ejecución de éstas (Moncada Zapata, 2007); de ahí se explica que también se constituya como uno de los lugares donde nace y se transforma, es decir, constituye la fuente formal más prolífica de éste.

Es importante precisar que la posibilidad de crear reglamentos puede tener origen en una autorización contenida en la constitución, en la ley y en otros reglamentos; en el mismo sentido, es posible afirmar que distintas autoridades administrativas pueden concurrir al ejercicio la potestad reglamentaria, pues no se trata de una facultad exclusiva del Gobierno. La potestad reglamentaria, es entonces la que perfila, define, moldea, determina y asigna en favor de un número amplio de autoridades la capacidad de crear disposiciones jurídicas.

Una de las características que ha distinguido el reglamento, es la discrecionalidad que se da a las autoridades administrativas, tanto para su expedición como para la concreción de su contenido. Según Marín Cortez, “la discrecionalidad en la expedición se materializa en la libertad que tiene el titular para ejercerla. En este sentido tiene la alternativa de dictar o no el acto, es decir, la posibilidad de valorar la necesidad de hacerlo” (2014, p. 76).

En consecuencia, la potestad reglamentaria discrecional, originariamente está subordinada a consideraciones de mérito (oportunidad y conveniencia) que en principio sólo le corresponde apreciar a la administración y no el juez, asunto que puede ser llevado a un interesante examen de cara al control judicial en la búsqueda de la necesaria efectividad de la ley, donde la omisión del ejercicio de la función de expedir reglamentos puede desdibujar los límites de la discrecionalidad de que goza la autoridad administrativa y activar los controles establecidos en el ordenamiento jurídico para corregir dicha anormalidad.

Conforme a lo expuesto, el desarrollo del presente escrito, se enfoca en el problema de identificar el criterio jurídico bajo el cual la potestad reglamentaria podría transformarse, de discrecional a obligatoria.

Para dar respuesta a este interrogante, primero se describen algunos aspectos de la potestad reglamentaria en Colombia, centrándose especialmente en revisar, de manera sucinta, el concepto de discrecionalidad reglamentaria; segundo, se hace una aproximación a los aspectos más destacados del medio de control para el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos; finalmente, se exponen las reglas que el Consejo de Estado colombiano ha planteado respecto de la procedencia de la pretensión de cumplimiento, para obligar al ejecutivo a expedir reglamentos.

La discrecionalidad reglamentaria

El poder discrecional que ejercen las autoridades públicas, en un Estado de derecho está siempre condicionado al principio de legalidad, por lo que no es difícil indicar que es la norma la que entrega el ejercicio de dicha facultad, permitiéndole a la autoridad la posibilidad de valorar una serie de condiciones para la toma de una decisión. Existen escenarios de mayor o menor discrecionalidad, por lo que distintos autores como Cassagne, Dworkin, Desdentado Daroca, Vidal Perdomo, se han ocupado en realizar diferentes clasificaciones o variantes en que se puede mover el ejercicio de potestades

discrecionales (discrecionalidad débil, fuerte, típica o atípica, reglamentaria, de planificación, de iniciativa, política, técnica, táctica, de gestión, etc.).

Es justamente Gustavo Penagos, citando la obra de Sánchez Morón *Discrecionalidad administrativa y control judicial*", quien define la discrecionalidad reglamentaria, como aquella que:

(...) está determinada por la valoración de circunstancias económicas, sociales y políticas. No es necesario expedir reglamentos de la Ley, si las circunstancias no lo ameritan, y ésta es la interpretación que fluye al aplicar el artículo 189, numeral 11 de la Constitución (1997, p. 27).

El concepto de discrecionalidad reglamentaria, ha tenido un amplio desarrollo en el derecho español, también ha estado ligado a la preocupación contemporánea por la calidad de la actividad administrativa, bajo la noción de "buena administración". Haciendo una breve aproximación a la doctrina foránea mencionada, la autora Ponce Solé, analiza desde tres perspectivas en qué casos se puede afirmar que existe o no potestad discrecional en su ejercicio:

a.1) Discrecionalidad respecto al ejercicio de la discrecionalidad en cuanto a la elaboración de reglamentos independientes y ejecutivos en los que la Ley nada diga: en estos casos, el titular de la potestad reglamentaria goza de discrecionalidad respecto a ejercerla o no. (...)

a.2) Discrecionalidad respecto a cuándo ejercer la potestad reglamentaria: en el caso de los reglamentos ejecutivos, en los casos en que la ley prevea que el titular de la potestad reglamentaria la habrá de ejercer necesariamente pero sin determinar cuándo, entonces la discrecionalidad se reduce a este factor (*certus an, incertus quando*). (...)

a.3) Ausencia de discrecionalidad respecto a la necesidad de ejercer la potestad reglamentaria y respecto al momento de hacerlo: se trata de supuestos en que la Ley señala que un reglamento ejecutivo ha de elaborarse y, además, impone un plazo determinado. En estos casos, no existe discrecionalidad en manos del titular de la potestad reglamentaria respecto al ejercicio o no de la misma y respecto al momento de hacerlo (2003, pp. 112-113).

Se trata de un referente interpretativo interesante, que al parecer ha tenido alguna influencia en las decisiones que ha tomado el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, acerca de la procedencia de la pretensión de cumplimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria, no explícito en las

fuentes utilizadas en los argumentos presentados por las altas cortes, pero sí en la regla que propone sobre el alcance de la discrecionalidad de la potestad reglamentaria.

El medio de control para el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos

El principio constitucional de la garantía de efectividad de los derechos y deberes establecidos en la Constitución Política, “busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos, para lograr estos propósitos se materializa en la expedición de leyes y actos” (Corte Constitucional, 1997). En ese orden de ideas, la Constitución de 1991 crea en el artículo 87 un mecanismo de control judicial a través del cual es posible hacer exigible dicha garantía de efectividad de los derechos, el cual dispone:

Toda persona podrá 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.

La citada norma constitucional no deja duda sobre su alcance, pues propone un medio de control judicial que cuestiona “las falencias de la función legislativa y administrativa del Estado cuando las autoridades se niegan o se abstienen de dar observancia a las normas legales y administrativas” (Mejía Alfonso, 2010, p. 282). Dicho mecanismo de protección, se consolida con la expedición de la Ley 393 de 1997, la cual desarrolló los aspectos procesales que deben estar presentes para que el juez pueda resolver la pretensión de cumplimiento de leyes y actos administrativo: la competencia, los titulares del medio de control, los requisitos para que proceda, el contenido de la solicitud, el procedimiento, entre otros aspectos. De los mencionados, interesa detenerse en el tema relativo a la procedencia de este medio de control, pues dicho contenido dará elementos para establecer si es posible que la pretensión de cumplimiento pueda prosperar para ordenarle a una autoridad el ejercicio de la potestad reglamentaria.

La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha ocupado de interpretar el alcance de los requisitos de procedencia del medio de control, de la siguiente manera:

(...) que se trate de un deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera **inobjetable** y, por ende, exigible frente a la autoridad de la cual se reclama su efectivo cumplimiento; que la Administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir; que tal renuencia sea aprobada por el demandante de la manera como lo exige la ley, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2004).

Para el año 2013, la Sección Quinta del Consejo de Estado, continúa exigiendo los mismos requisitos de procedencia de medio de control de cumplimiento, pero tratándose del mandato que se quiere hacer cumplir, establece los calificativos de imperativo e inobjetable en los siguientes términos:

Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato **imperativo e inobjetable** radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que en efecto se establezca que existe la desatención de la norma o acto (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2013).

Posteriormente, en una decisión del año 2015, el Consejo de Estado le da un matiz particularmente exigente al requisito que se refiere a la imperatividad e inobjetabilidad, indicando que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición, esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual, dando con estos últimos calificativos una connotación de título ejecutivo que debe tener la norma que motiva la pretensión de cumplimiento:

“i) Que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; (ii) Que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual; (iii) Que se acredite que a la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas se le ha constituido en renuencia frente al cumplimiento de la misma norma o acto administrativo cuyo acatamiento solicita en la demanda. Este presupuesto de procedibilidad puede exceptuarse cuando de cumplirlo se pueda producir un perjuicio grave e inminente y, (iv) Que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento”. (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2015).

Como lo afirma Betancur Jaramillo, en el texto de *Derecho Procesal Administrativo* (2012), se trata de una exigencia que desdibuja la naturaleza que guarda este medio de control, pues el demandante actúa más en salvaguarda del interés general, que en su propio interés personal; además, tal exigencia no es fiel a los requisitos establecidos por la ley.

Continuando con la revisión de los requisitos de procedencia de la pretensión, interesa detenerse en aquel que puntualiza de manera categórica, que el mandato, la orden o el deber contenidos en la norma o en el acto administrativo que se pretende hacer cumplir, estén contemplados de una manera precisa, clara y actual, pues es ello lo que determina el alcance de lo que para este caso se podría calificar como imperativo e inobjetable.

Así las cosas, cabe formular los siguientes interrogantes: ¿las normas de las que se infiere la necesidad de ser reglamentadas, por sí solas podrían dar lugar a exigirle al ejecutivo que las reglamente, a través del medio de control de cumplimiento de leyes y actos administrativos? ¿Podría afirmarse que la potestad reglamentaria puede ser unas veces discrecional, otras, reglada y otras, obligatoria?

La tesis negativa: improcedencia de la acción de cumplimiento por omisión del ejercicio de la potestad reglamentaria

Desde la jurisprudencia del Consejo de Estado es posible observar que en decisiones preferidas entre los años 1999 a 2004, se hizo una clara defensa de la discrecionalidad de las autoridades, cuando en acción de cumplimiento se les solicitó que se ordenara a las autoridades administrativas expedir reglamentos. Ejemplo de ello es la sentencia del 9 de septiembre de 2004, en la cual expresó:

De otro lado, advierte la Sala que, a través del ejercicio de la acción de cumplimiento, en definitiva, lo que pretende el demandante es que se ordene al Presidente de la República que expida un decreto reglamentario de las Leyes 23 de 1982 y 44 de 1993, esto es que ejerza la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política como suprema autoridad administrativa. La facultad reglamentaria constituye una fuente de producción normativa subordinada a la ley que se deriva directamente de la Constitución y su campo de acción está limitado únicamente por la necesidad de hacer efectiva la ley, es decir que resulte posible su cumplimiento. Esa potestad se concreta en la expedición de una norma general, abstracta, secundaria,

inferior y complementaria de la ley que se justifica por su necesidad para ejecutarla. Consecuencialmente, su ejercicio no puede ser impuesto por el juez constitucional, pues ello implicaría limitar una competencia que, sin condicionamiento alguno, la Constitución Política atribuye al Presidente de la República (Consejo de Estado, 2004).

En decisiones del mismo año, el Consejo de Estado reafirma su posición, haciendo especial énfasis en que se trata de un ejercicio discrecional fue categórica en indicar que:

No es dable al legislador ni a ningún otro órgano indicar o sugerir la forma y términos en que debe reglamentarse una ley; además, porque los criterios de competencia y necesidad bajo los cuales se debe ejercer la potestad reglamentaria, deben ser evaluados exclusivamente por la autoridad a quien fue confiada tal atribución (Consejo de Estado, 2004b)

La tesis positiva: procedencia de la acción de cumplimiento por omisión del ejercicio de la potestad reglamentaria

De los párrafos precedentes es posible constatar que el Consejo de Estado hizo una férrea defensa el ejercicio discrecional de la potestad reglamentaria. Sin embargo, es imposible negar que son múltiples las ocasiones en que del amplio contenido de la ley surge la imperiosa necesidad y urgencia de su reglamentación; además, existen otros casos donde es el mismo legislador el que hace un llamado al ejecutivo para que concurra a cumplir prontamente con la expedición de reglamentos, otorgándole un plazo para ello.

Así las cosas, se pueden presentar de manera objetiva las condiciones materiales para que el titular de la potestad reglamentaria actúe, y si este no lo hace, por razones subjetivas ajenas a las autorizadas por la ley, el juez –a través de la acción de cumplimiento– debe obligar a la autoridad a ejercer la potestad reglamentaria, por cuanto detrás de la discrecionalidad inicial que tuvo para reglamentar la materia, no se puede esconder eternamente, burlando los derechos que dependen de esa regulación.

Ejemplo de lo expresado en líneas anteriores, es el caso en el cual el Gobierno Nacional no cumple su función de reglamentar, en materia de seguridad social, el Plan Obligatorio de Salud (POS), manifestando que se trata de una facultad discrecional. En este evento, ¿sería posible aceptar que la reglamentación no es necesaria o que no se necesita, cuando resulta evidente que el sistema de salud depende de la concreción de los medicamentos que allí se estipulan para los pacientes del sistema?

Otro supuesto que retrata un escenario igual de dramático que el anterior, es cuando la necesidad del reglamento es inminente y así nace desde la norma que confiere la potestad reglamentaria. Es un caso en el que no existe discrecionalidad, pues la reglamentación surge como obligación dada la necesidad de consumarse inmediatamente, lo cual debe valorar el juez, cuando juzga el comportamiento de la administración.

Sobre tal caso, resulta pertinente traer el ejemplo que propone Marín Cortez quien expresa:

Tal caso lo describe de una ley que crea a una entidad, y dispone que corresponde a la Junta Directiva expedir el Manual de Funciones de los cargos. Pasados unos pocos días, la urgencia de este reglamento no dará espera y eso lo puede constatar fácilmente el juez. En este caso las autoridades no tienen la posibilidad de escoger entre expedir el acto o dejar de hacerlo es una potestad reglada desde la necesidad de la actuación (2014, p. 66).

Pero además de lo anterior, puede ocurrir también que la norma fije un término específico, como ocurre cuando se le otorga un plazo para que expida la reglamentación indicada en la Ley. Aunque tanto la Corte Constitucional como Consejo de Estado han coincidido en indicar que no se trata de un plazo perentorio para su ejercicio, sí pone en evidencia el deber incumplido de la autoridad administrativa, cuando no atiende el llamado a desarrollar el reglamento.

(...) mientras dure la vigencia de una regulación legal, el Presidente puede llevar a cabo la labor de reglamentarla y variar el contenido del respectivo reglamento. Ha sostenido, además, que si el legislador ha establecido un plazo, este tiene carácter meramente “*impulsor*”, pues no impide que la autoridad administrativa emita la reglamentación antes del término previsto ni que pierda competencia para hacerlo una vez vencido el mismo. En otras palabras, la fijación de un plazo de esas características, de ninguna manera afecta el ejercicio ni implica una caducidad del poder reglamentario que la Constitución ha conferido al Presidente (Corte Constitucional, 2017).

Es precisamente sobre este aspecto que el Consejo de Estado, a partir de una sentencia del 9 de julio de 2011, ha estudiado el asunto desde el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, y ha establecido que, si el legislador establece un término para el desarrollo de una Ley y éste ha expirado, es procedente la pretensión de cumplimiento. En ese sentido, expresó:

(...) ha querido destacar la Sala que el ejercicio de la potestad reglamentaria por cuenta del Presidente de la República, no está sujeto a límite temporal alguno, pero que si el legislador le impone un plazo para su ejercicio, ello a más de ser constitucional, sí puede calificarse como un deber inobjetable que pueda exigirse por conducto de la acción de cumplimiento, pues lo que se hace certero e inobjetable no es el contenido de la reglamentación, campo donde el ejecutivo tiene cierta discrecionalidad, sino el deber de desarrollar la potestad reglamentaria dentro de cierto límite de tiempo.

En definitiva, la acción de cumplimiento sí es el mecanismo idóneo para exigir del Gobierno Nacional la ejecución de leyes que le ordenen ejercer la potestad reglamentaria para lograr el respectivo desarrollo legislativo, siempre y cuando la ley le haya fijado un término para ello y el mismo haya expirado. Bajo esas circunstancias el deber legal se torna inobjetable e incontenible, entre otras razones porque no resulta improcedente a la luz de las causales legalmente establecidas en la Ley 393 de 1997. (Consejo de Estado, 2011).

En reciente providencia, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad del artículo 23 de la Ley 1740 de 2014, por medio de la cual se le imponía al ejecutivo la obligación de presentar durante el año siguiente a la entrada en vigencia de esa Ley, un proyecto de ley mediante el cual se propusiera la creación de la Superintendencia de Educación. En esta oportunidad también analizó, de manera sucinta, la procedencia de la acción de cumplimiento, en los casos donde la norma revestida de su carácter imperativo, establece el deber del ejecutivo de ejercer la potestad de expedir actos reglamentarios:

(...) lo que se advierte por este Tribunal es el incumplimiento de una norma jurídica que, por su carácter imperativo, todavía genera efectos jurídicos. Precisamente, ante el carácter impulsorio y no preclusivo del término dispuesto en la ley, nada obsta para que se proceda a su acatamiento, ya sea de forma voluntaria por parte del Gobierno Nacional o como consecuencia de una orden judicial derivada de la presentación de una acción de cumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución (Corte Constitucional, 2017).

Aun cuando se trate de la potestad reglamentaria que tiene el Ejecutivo para acatar lo dispuesto por el Legislativo, dicha orden impartida es de carácter imperativo y de obligatorio cumplimiento, pese a que se establezca o no su perentoriedad. Bajo esta perspectiva de análisis el La Corte Constitu-

cional, a través del ejercicio de la pretensión del cumplimiento, ha proferido órdenes que han ido más allá de obligar al ejecutivo a ejercer la potestad reglamentaria cuando el legislador señala un plazo perentorio para su desenvolvimiento. Así mismo, la Corte Constitucional ha ordenado “que se formule una política pública, cuando igualmente se limitan en el tiempo los actos destinados a su creación y que se pongan en marcha programas sociales, en los cuales su ejecución ha sido condicionada a un término de impulso de la actividad gubernamental” (Corte Constitucional, 2017).

Como ejemplo tenemos el caso de la reglamentación de los factores de valoración salarial para garantizar una retribución equitativa entre mujeres y hombres, el cual debía expedirse “*dentro del año siguiente*” a la sanción de la Ley 1496 de 2011. Este mandato imperativo fue incumplido, lo que motivó acudir al mecanismo de protección, el cual fue concedido por el Consejo de Estado, expresando que:

(...) si bien el Ministerio accionado informó las actividades que ha adelantado para expedir el respectivo acto, alegó varias dificultades para su expedición y además refirió actividades que actualmente desempeña para promover la igualdad de géneros en materia laboral, lo cierto es que no ha dado cumplimiento a la obligación de reglamentar lo concerniente a las reglas para la construcción de los factores de valoración salarial entre hombres y mujeres, para lo cual tenía un término de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigencia de la norma –29 de diciembre de 2011– y que venció el 29 de diciembre de 2012 (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2014).

Otro caso que retrata el alcance que ha tenido la acción de cumplimiento como mecanismo para excepcionar la discrecionalidad que tradicionalmente se le ha reconocido al ejercicio de la potestad reglamentaria, es el abordado por el Consejo de Estado en la sentencia del 20 de febrero de 2014, en la cual se solicita la reglamentación de varias normas de la Ley 1438 de 2011. En esta oportunidad reitera la pretensión de cumplimiento tiene vocación de prosperar únicamente cuando el legislador establece un plazo para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y este ya expiró; esta vez únicamente concede las pretensiones con relación al mandato contenido en los artículos 62, 67 y 75 de la Ley 1438 de 2011, en las que el Gobierno Nacional omitió acatar los plazos para el desarrollo de varias disposiciones referentes al sector salud.

Finalmente, entre los casos observados se encontró que en otro tema similar, la misma Corporación estudió la pretensión de cumplimiento, que bus-

có que el ejecutivo materializara la orden de reglamentar la educación vial como parte de los programas de educación preescolar y básica, para lo cual inicialmente se había otorgado un plazo de doce meses a partir de la fecha de la sanción de la Ley 1503 de 2011, plazo que una vez expirado generó la exigibilidad de la misma a través del medio de control bajo estudio (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2013).

Conclusiones

A partir del año 2011, la jurisprudencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado, ha establecido un precedente claro respecto de la procedencia de la pretensión de cumplimiento en los casos donde el legislador señala de manera expresa la necesidad de que concurra el ejecutivo, a ejercer la potestad reglamentaria, para materializar el mandato legal. De dicha regla es posible concluir que en estos eventos se pierde la facultad discrecional de reglamentar.

En este escenario, la norma que atribuye la competencia necesariamente predetermina la toma de decisión sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria, sin dejar un espacio para que el ejecutivo decida actuar o no actuar; aquí no hay indiferencia legal, por lo que el juez contencioso puede ordenar al ejecutivo el cumplimiento del mandato normativo que establece de manera inobjetable el deber de ejercer la potestad reglamentaria

Las conclusiones a las que se arriba, muestran que el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria, aparentemente ha tenido alguna influencia de la doctrina española. Y se afirma que es aparente porque dentro de las fuentes que se citan en las providencias que fueron analizadas, no se observa ninguna referencia, pero coincide en los razonamientos, según el cual se da: a.3) Ausencia de discrecionalidad respecto a la necesidad de ejercer la potestad reglamentaria y respecto al momento de hacerlo: se trata de supuestos en que la Ley señala que un reglamento ejecutivo ha de elaborarse y, además, impone un plazo determinado. En estos casos, no existe discrecionalidad en manos del titular de la potestad reglamentaria respecto al ejercicio o no de la misma y respecto al momento de hacerlo (Ponce Solé, 2003, pp. 112–113).

Referencias bibliográficas

- Betancur Jaramillo, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Temis 2011.
- Consejo de Estado. (9 de septiembre de 2004). Consejo de Estado. Recuperado el 2017, de Consejo de Estado: [file:///C:/Users/unaula/Downloads/05001-23-31-000-2004-3577-01\(ACU\).html](file:///C:/Users/unaula/Downloads/05001-23-31-000-2004-3577-01(ACU).html)
- Consejo de Estado. (27 de mayo de 2004). Consejo de Estado. Recuperado el 4 de octubre de 2017, de Consejo de Estado: [file:///C:/Users/unaula/Downloads/25000-23-24-000-2003-1863-02\(ACU\).html](file:///C:/Users/unaula/Downloads/25000-23-24-000-2003-1863-02(ACU).html)
- Consejo de Estado. (9 de julio de 2011). Consejo de Estado. Recuperado el 4 de 10 de 2017, de Consejo de Estado: https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/attach/89_c.e._sentencia_del_20.11.2013.pdf
- Consejo de Estado, Sección Quinta. (20 de febrero de 2004b). Consejo de Estado. Recuperado el 15 de enero de 2017, de [file:///C:/Users/Ramiro/Downloads/05001-23-33-000-2013-01628-01\(ACU\).html](file:///C:/Users/Ramiro/Downloads/05001-23-33-000-2013-01628-01(ACU).html)
- Consejo de Estado, Sección Quinta. (2013 de diciembre de 2013). Obtenido de: [file:///C:/Users/Ramiro/Downloads/25000-23-41-000-2013-01775-01\(ACU\).html](file:///C:/Users/Ramiro/Downloads/25000-23-41-000-2013-01775-01(ACU).html)
- Consejo de Estado, Sección Quinta. (16 de octubre de 2014). Consejo de Estado. (L. J. Bermúdez, Ed.) Recuperado el 1 de octubre de 2017, de [file:///C:/Users/Ramiro/Downloads/17001-23-33-000-2014-00215-01\(ACU\).html](file:///C:/Users/Ramiro/Downloads/17001-23-33-000-2014-00215-01(ACU).html)
- Consejo de Estado, Sección Quinta. (24 de 09 de 2015). Consejo de Estado. Recuperado el 1 de octubre de 2017, de Consejo de Estado: <http://consejodeestado.gov.co/documentos/sentencias/25000234100020150004101.pdf>
- Corte Constitucional. (29 de abril de 1997). Corte Constitucional. Recuperado de: Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-157-98.htm>
- Corte Constitucional. (25 de enero de 2017). Corte Constitucional. Obtenido de: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-031-17.htm#_ftnref53
- Corte Constitucional. (29 de marzo de 2017). Corte Constitucional. Recuperado el 4 de diciembre de 2017, de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-189-17.htm>
- Marín Cortez, F. (2014). El reglamento como fuente del derecho administrativo. Medellín: Inédito.
- Mejía Alfonso, R. E. (2010). Ejecución y vigencia de la Ley frente a la actividad administrativa y frente al contencioso administrativo: La acción de cumplimiento en la reforma CCA. Revista digital de Derecho Administrativo, 263-291.
- Moncada Zapata, J. C. (2007). El reglamento como fuente del derecho administrativo en Colombia (1ª ed., Vol. 1). Bogotá: Temis.
- Penagos, G. (1997). El Acto Administrativo (Vol. II). Bogotá: Doctrina y Ley.

Ponce Solé, J. (2003). La calidad en el desarrollo de la discrecionalidad reglamentaria: Teoría sobre la regulación y adopción de buenas decisiones normativas por los Gobiernos y las Administraciones. *Revista de Administración Pública* (162), 89-144. Recuperado el 4 de octubre de 2017, de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=784925>

Vergara Mesa, H. D. (2007 de abril de 2001). Los condicionantes de la acción de cumplimiento. Recuperado el 2017, de: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/2260/1/Los%20condicionantes%20de%20la%20acci%C3%B3n%20de%20cumplimiento.pdf>