



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá, D. C., catorce (14) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Acción de cumplimiento
Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01
Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-
Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores
Tema: Modifica orden de cumplimiento: facultad reglamentaria

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por la demandada contra la sentencia de 14 de abril de 2026, por medio de la cual la Sala Tercera del Tribunal Administrativo de Antioquia accedió a las pretensiones de la demanda de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de cumplimiento

En ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-, a través de su representante legal, demandó al Ministerio de Relaciones Exteriores -Cancillería de Colombia- por el presunto incumplimiento del artículo 37 de la Ley 2466 de 2025, con el fin de que se ejerza la facultad reglamentaria sobre el procedimiento destinado a facilitar la regularización migratoria de trabajadores extranjeros que cuenten con contrato de trabajo.

En la demanda se solicitó lo siguiente: «[...] solicito respetuosamente que se ordene al Ministerio de Relaciones Exteriores que, en el término que disponga el Tribunal, reglamente el proceso el proceso que facilite la regularización migratoria de los trabajadores migrantes, en cumplimiento del artículo 37 de la Ley 2466 de 2025^[1]».

2. Hechos

La parte actora señaló que el artículo 37 de la Ley 2466 de 2025 dispuso que, una vez suscrito el contrato de trabajo con persona natural o jurídica, se facilitaría la regularización migratoria del trabajador extranjero, para lo cual el Ministerio de Relaciones Exteriores debía reglamentar el proceso correspondiente dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

¹ Se transcribe tal cual aparece en la demanda de cumplimiento.



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

Indicó que el plazo legal otorgado al Ministerio para expedir dicha reglamentación venció el 25 de enero de 2026, sin que para esa fecha se hubiera expedido el acto reglamentario correspondiente ni se hubiera publicado el proyecto normativo para comentarios de la ciudadanía.

Con fundamento en lo anterior, el 27 de enero de 2026, el representante legal de COLVENZ presentó solicitud de cumplimiento ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, en los términos del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997, con el fin de constituir en renuencia a la autoridad y requerirla para que reglamentara el procedimiento previsto en el artículo 37 de la Ley 2466 de 2025.

El 11 de febrero de 2026, el Ministerio de Relaciones Exteriores respondió la solicitud e informó que el Gobierno nacional adelantaba un proceso interinstitucional para la reglamentación del artículo 37 de la Ley 2466 de 2025, en el que se habían realizado reuniones técnicas y ciclos de revisión con entidades como el Ministerio del Trabajo y Migración Colombia.

La entidad también manifestó que el proyecto de decreto había sido objeto de observaciones de fondo sobre aspectos técnicos y competenciales, por lo que consideraba necesario continuar con espacios de diálogo técnico y jurídico antes de avanzar hacia la publicación del proyecto para comentarios ciudadanos.

3. Admisión de la demanda

En auto de 23 de febrero de 2026, el ponente de la Sala Tercera del Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda y ordenó notificar al Ministerio accionado, ordenó la vinculación del señor presidente de la República de Colombia, en atención a las previsiones del artículo 115 de la Constitución, y dispuso informar de la existencia del asunto a la Procuraduría 113 Judicial II para Asuntos Administrativos.

4. Informes

4.1. El Ministerio de Relaciones Exteriores no ejerció su derecho de defensa en la oportunidad otorgada por el juez de primera instancia.

4.2. El señor presidente de la República se opuso a las pretensiones de la demanda al señalar que la reglamentación correspondía principalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, en articulación con otras entidades competentes; que no existía renuencia, porque el Ministerio había dado una respuesta clara y de fondo sobre las gestiones adelantadas; y que el deber jurídico reclamado no recaía directamente, pues la elaboración de los decretos reglamentarios corresponde al ministerio o departamento administrativo del respectivo sector, máxime cuando el artículo 37 de la Ley 2466 de 2025 asignó expresamente esa función al Ministerio de Relaciones Exteriores.



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

5. Sentencia de primera instancia

En fallo de 14 de abril de 2026, La Sala Tercera del Tribunal Administrativo de Antioquia accedió a las pretensiones de la demanda. Al respecto, advirtió la existencia del deber de reglamentación a cargo de del Gobierno nacional; mandato que encontró desatendido y, en consecuencia, impuso su acatamiento en el término de un mes siguiente a la notificación de esa providencia.

6. Impugnación

El Ministerio accionado impugnó la decisión del *a quo*, solicitó revocar la sentencia de primera instancia o, subsidiariamente, modular la orden impartida, al considerar que no ha sido renuente frente al cumplimiento del artículo 37 de la Ley 2466 de 2025.

Sostuvo que la entidad respondió la solicitud previa del accionante en la que informó que, desde julio de 2025, viene adelantando actuaciones concretas para expedir la reglamentación, mediante reuniones técnicas, revisión de observaciones y coordinación con el Ministerio del Trabajo, Migración Colombia, el Ministerio de Salud y otras entidades con competencias concurrentes en materia migratoria, laboral y de seguridad social.

Añadió que la reglamentación exige un análisis técnico, jurídico y operativo complejo, relacionado con plataformas tecnológicas, trazabilidad laboral, expedición de salvoconductos, afiliación al sistema de seguridad social, prevención de fraude, trata de personas o simulación contractual, por lo que no puede entenderse que exista una omisión negligente, sino un proceso institucional en curso.

También afirmó que la orden de cumplir en un término perentorio desconoce la necesidad de surtir la participación ciudadana prevista en el CPACA y en el Decreto 1081 de 2015, así como la razonabilidad y proporcionalidad que deben orientar el ejercicio de la potestad reglamentaria.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra la sentencia de 14 de abril de 2026 de la Sala Tercera del Tribunal Administrativo de Antioquia, 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».



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

2. Problemas jurídicos a resolver

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia de 14 de abril de 2026. Para lo anterior, la Sala plantean los siguientes:

¿La parte actora cumplió con el requisito de procedibilidad de la constitución en renuencia a las accionadas, 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?

¿El artículo 37 de la Ley 2466 de 2025 contiene un deber imperativo, expreso y exigible a cargo que sea exigible a las vinculadas a través de este medio de control?

3. Razones jurídicas de la decisión

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

3.1. Generalidades

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo² 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 obedecimiento 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.

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



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

De este modo, constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos. La Corte Constitucional señaló:

[E]l 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 [e]stado [s]ocial de [d]erecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo³.

Sin embargo, para la prosperidad del medio de control, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir varios requisitos mínimos. Estos presupuestos se han identificado y precisado que son los siguientes:

(i) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obedecimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su imperioso 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 corresponde ser sustentado en la solicitud [artículo 8.º]. La falta de acreditación de este presupuesto implica el rechazo de la acción de cumplimiento.

(ii) 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]⁴.

(iii) 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.

(iv) No 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]. Si se advierte la configuración de alguno de los tres puntos descritos [ii., iii. y iv.], la decisión conlleva a la declaratoria de improcedencia del medio de control.

Finalmente, si los anteriores presupuestos se encuentran satisfechos, la Sala precisa que el estudio del fondo del asunto corresponde al de determinar si existe o no el mandato imperativo e inobjetable en cabeza de aquella autoridad pública o del

³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

⁴ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

particular en ejercicio de funciones públicas y frente a los cuales se haya dirigido la acción, a partir de la/s disposición/es invocada/s, [artículos 5.º y 6.º]. Por tanto, del referido análisis se concluirá la prosperidad o no de lo pretendido.

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 son 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 presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150.10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política⁵.

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 [e]sta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas»⁶.

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 reseñado⁷.

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.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción no se puede incoar frente a normas que generen gastos,⁸ a menos que estén apropiados,⁹ o cuando se pretenda

⁵ Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, MP. Flavio Augusto Rodríguez Arce, providencia de 21 de enero de 1999, radicado n.º ACU-546.

⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 3 de junio de 2004, radicación: 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU), MP. Darío Quiñones Pinilla.

⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de mayo de 2012, radicación: 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU), MP. Susana Buitrago Valencia (E).

⁸ Cfr. Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicación: 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU), MP. Darío Quiñones Pinilla.

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de mayo de 2015, radicación: 25000-23-41-000-2015-00493-01 (ACU), MP. Alberto Yepes Barreiro.



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

la protección de derechos fundamentales. En este último caso, el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 constitucional¹⁰.

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 este¹¹ 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 presupuesto 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»¹². Igualmente, esta Sección¹³ 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.

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**^[14] (Negrillas fuera de texto).

¹⁰ Sentencia antes citada.

¹¹ Sobre el particular esta Sección ha dicho «[l]a 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».

¹² Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 20 de octubre de 2011, radicación: 2011-01063 (ACU), MP. Mauricio Torres Cuervo.

¹³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de junio de 2011, radicación: 47001-23-31-000-2011-00024-01 (ACU), MP. Susana Buitrago Valencia.

¹⁴ En la providencia se citó «Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP. Darío Quiñones Pinilla».



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

En efecto, el inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 establece que «[c]on 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 ciudadano»¹⁵.

En el caso concreto, el accionante acompañó con la demanda escrito de 27 de enero de 2026, en el que pidió al Ministerio demandado el obedecimiento del artículo 37 de la Ley 2466 de 2025.

Lo anterior es suficiente para que la Sala entienda agotado el requisito de constitución en renuencia, toda vez que la respuesta de la cartera demandada es contraria al querer del ciudadano.

En cuanto al señor presidente de la República, debe precisarse que el presupuesto de procedibilidad de la renuencia se encuentra cumplido porque fue el juez de cumplimiento, quien con fundamento en el artículo 5 de la Ley 393 de 1997, vinculó a este asunto a la autoridad y, por ende, esa circunstancia lleva implícito el agotamiento de procedibilidad de este medio de control.

Por tanto, se pasará al estudio de procedencia de este medio de control.

3.4. Normas que se piden cumplir y procedencia de la acción.

La Sala reitera que este mecanismo procura por hacer efectiva la observancia de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la respectiva autoridad; es decir, su objeto es el

¹⁵ 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.



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

acatamiento del ordenamiento jurídico vigente. El demandante invocó como disposición legal incumplida el artículo 37 de la Ley 2466 de 2022 que dispone lo siguiente:

**LEY 2466 DE 2025
(junio 25)**

Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.

[...]

Artículo 37. Trabajadores Migrantes. El estatus migratorio no será impedimento para la exigencia de las garantías laborales y de seguridad social. Las personas trabajadoras extranjeras sin consideración de su situación migratoria en el país gozarán de las mismas garantías laborales concedidas a las nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la Ley. Una vez suscrito el contrato de trabajo con persona natural o jurídica, se facilitará la regulación migratoria de la persona trabajadora, para lo cual el Ministerio de Relaciones Exteriores reglamentará el proceso correspondiente dentro de los siguientes 6 meses de la entrada en vigencia de esta Ley. En todo caso a los trabajadores migrantes se les garantizará el acceso a la justicia laboral.

Parágrafo 1°. Todas las profesiones reguladas para las personas trabajadoras colombianas también lo serán para las personas trabajadoras extranjeras quienes deberán acreditar su idoneidad académica y profesional de acuerdo con los estándares internacionales ante el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Educación Nacional determinará las profesiones y los requisitos que tendrán esta exigencia.

[...]

De acuerdo con lo anterior, el primer requisito para la procedencia de la acción, esto es, que se busque el cumplimiento de normas **vigentes**, se satisface en este caso, dado que la disposición transcrita no ha sido derogada por el legislador o declarada inexecutable por parte de la jurisdicción.

En cuanto a la subsidiariedad, la Sala no advierte que la parte demandante cuente con otro mecanismo de defensa judicial, pues lo pretendido es el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores; tampoco se evidencia que lo procurado pueda ser discutido vía acción de tutela, ni que el cumplimiento de la norma que se pide acatar implique un gasto no presupuestado, pues se pretende la materialización de una obligación de hacer, asunto que no implica la erogación de presupuesto sino la expedición de un acto administrativo. En consecuencia, se procederá al estudio del fondo del asunto.

3.5. De la existencia de mandatos imperativos, expresos e inobjetables

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 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.



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

Al respecto, resulta importante recordar que esta Sección ha indicado las características que deben tener los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional: mandatos imperativos, expresos e inobjetables. Es así, que en reciente providencia precisó su postura de la siguiente manera¹⁶:

[E]l mandato previsto en la ley o en el acto administrativo no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible, bastara con que se trate de un deber imperativo, expreso e inobjetable. Considerar que, si el precepto no tiene todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar no puede ser exigible para el sujeto pasivo de la obligación, implicaría aceptar que las disposiciones son ineficaces desde todo punto de vista y por tanto no podrían ser enjuiciables vía acción de cumplimiento.

Esto a su vez, supondría ir en contra del espíritu del constituyente quien estatuyo en el artículo 87 de la Carta, una acción que le permita a toda persona solicitar la realización efectiva de los mandatos señalados en las leyes y los actos administrativos ante cualquier autoridad, para «hacerle frente a las omisiones de las autoridades públicas, y de los particulares que ejerzan funciones públicas, en el ejercicio de toda actividad jurídica o material, legalmente debida y cuya ejecución sea posible de realizar»¹⁷.

El fondo del problema jurídico a resolver en esta oportunidad se contrae a determinar si debe confirmarse, modificarse o revocarse la orden de la primera instancia. Al respecto, sea lo primero advertir, que la jurisprudencia actualmente vigente, en materia de cumplimiento, ha determinado que la acción constitucional sí es el mecanismo idóneo para exigir al Gobierno nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria cuando el legislador le ha impuesto este deber, siempre y cuando se materialicen ciertas condiciones.

La acción de cumplimiento procede para ordenar su ejercicio, en todos los casos en los que el legislador haya impuesto al ejecutivo el deber de reglamentar determinada materia, con independencia de si se impuso término o no al efecto¹⁸ debido a que, como se explicará, la ausencia de un lapso específico no puede entenderse como una circunstancia que impida la procedencia de la acción de cumplimiento.

Conviene advertir, que el Congreso de la República al desarrollar las funciones legislativas contempladas en el artículo 150 constitucional, puede imponer una serie de obligaciones a los diferentes órganos del poder público, con el objetivo de garantizar la eficacia plena de la ley, un ejemplo claro de ello se encuentra cuando el legislador impone al ejecutivo el deber de reglamentar determinadas materias.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 25 de enero de 2024, radicado 25000-23-41-000-2022-00243-01, MP Pedro Pablo Vanegas Gil.

¹⁷ Ramelli Arteaga, A. 2000. La acción de cumplimiento: ¿Un instrumento jurídico al servicio del Estado social de derecho en Colombia? *Revista derecho del Estado*. 8 (jun. 2000), 85–125.

¹⁸ Sección Quinta, sentencia del 03 de diciembre de 2015, expediente con radicado número 63001-23-33-000-2015-00227- 01, M.P. Rocío Araújo Oñate; sentencia de 18 de julio de 2024, radicado 25000-23-41-000-2024-00766-01, MP. Gloria María Gómez Montoya.



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

Ahora bien, dicho mandato se ha entendido como el ejercicio de la atribución contemplada en el numeral 11 del artículo 189 superior, a través de la cual el poder ejecutivo tiene la facultad de dictar las normas que estime necesarias a fin de garantizar la efectiva aplicación de las leyes, cuando de ellas se advierta la existencia de aspectos que deben precisarse o ahondarse mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes¹⁹.

En principio, el poder ejecutivo tiene plena autonomía para decidir cuándo ejerce la potestad reglamentaria reconocida en la Constitución. No obstante, y como se anotó en muchos eventos el legislador, en aplicación del principio de colaboración armónica, es quien compele al Gobierno nacional a ejercer dicha atribución.

Esto es así, porque algunas leyes están permeadas de tecnicismos que solo pueden ser desarrolladas a través de una normativa detallada y expedida por un experto que usualmente se encuentra en el Gobierno nacional. Asimismo, es de anotar que algunas normas solo pueden alcanzar su efecto útil en la medida en que se expida la reglamentación exigida por la ley.

Por supuesto, la orden contenida en la ley relacionada con reglamentar determinada materia no significa que el poder ejecutivo quede despojado de la discrecionalidad con la que cuenta para reglamentar, pues el mandato que aquella impone no delimita la potestad reglamentaria, ni asigna los parámetros de contenido en los cuales deba surtirse.

Así pues, el legislador a través de la ley puede imponer un plazo al Gobierno nacional o a los diferentes órganos del poder público para que procedan a hacer la respectiva reglamentación o guardar silencio al respecto, y únicamente establecer el deber de reglamentar. Esto es así, porque la ausencia de un término no significa que aquel mandato no sea exigible, razón por la cual la acción de cumplimiento sí es procedente para solicitar la materialización de esa clase de disposiciones.

En efecto, sería un contrasentido afirmar que la carencia de un plazo para ejercer la potestad reglamentaria deriva en que el mandato contemplado en la ley se torna inane, inexistente o carente de exigencia, cuando lo cierto es que aquel es plenamente exigible.

En el caso concreto, el artículo 37 de la Ley 2466 de 2025 contiene el deber de reglamentación a cargo del Ministerio demandado. Como se observa esta disposición no está sometida a ninguna condicionalidad y se impuso el término de 6 meses, por tanto, seis meses, luego de ejecutoriada la sentencia de segunda instancia, es lo que jurisprudencialmente se ha considerado como razonable tanto

¹⁹ Dicha definición se adoptó por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 16 de agosto de 2002, dictada en el expediente número AC-0165, y se reiteró en sentencia del 6 de septiembre de 2004, radicado 66001-23-31-000-2003-00619-01(ACU) MP. Reinaldo Chavarro Buriticá.



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

para cumplir este tipo de deberes²⁰, así como límite para que se materialice en sede judicial; adicionalmente, las demandadas no acreditaron la existencia de un acto administrativo que desarrolle lo dispuesto por el legislador.

La cartera accionada en la impugnación insiste en que ha adelantado actuaciones para cumplir su deber. Sin embargo, debe recordarse que, en materia de acción de cumplimiento, en sentencia C-157 de 1998, la Corte Constitucional indicó que: «[...] el deber de cumplir una norma legal o un acto administrativo no admite gradaciones, esto es, la autoridad cumple o no cumple, y naturalmente, no cumple o incumple a medias; el incumplimiento es algo que debe ser apreciado dentro de la autonomía e independencia del juez para juzgar en el caso concreto. [...]». (Subraya la Sala).

La Sala no desconoce las actuaciones e instrumentos que se informan se han implementado para promover la enseñanza y el buen uso de la bicicleta, pero lo cierto es que no se acreditó que, actualmente, existiera la regulación vigente que le encomendó el legislador a dicho Ministerio, pese a que han transcurrido más de 4 meses desde su exigibilidad.

Finalmente, la Sala declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva del señor presidente de la República en este trámite, pues el legislador atribuyó el deber de ejercer la facultad reglamentaria que aquí se exige al Ministerio de Relaciones Exteriores, por ende, el primer mandatario no tiene a su cargo el deber que se ordena acatar en sede de cumplimiento pues si bien con amabas autoridades se entiende que se conforma el Gobierno nacional, para este caso basta que la reglamentación sea adoptada con la sola participación de la cartera demandada sin la participación del primer mandatario, por ende, no era necesario acudir a las previsiones del artículo 115 constitucional para este asunto.

Así las cosas, se impone modificar la sentencia impugnada. 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. Modificar la orden de cumplimiento contenida en la sentencia de 14 de abril de 2026 de la Sala Tercera del Tribunal Administrativo de Antioquia, en el sentido de que (i) el plazo otorgado para el cumplimiento de la decisión judicial es el de 6 meses, que se contarán a partir del día siguiente a la ejecutoria de esta sentencia de segunda instancia y (ii) la orden de cumplimiento solo se dirige al Ministerio de Relaciones Exteriores.

SEGUNDO. Declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva del señor presidente de la República, de acuerdo con lo expuesto en esta sentencia.

²⁰ Entre otras muchas sentencias de segunda instancia dictadas en los radicados: 25000-23-41-000-2024-01762-01 MP. Gloria María Gómez Montoya, 25000-23-41-000-2024-00305-01 MP. Omar Joaquín Barreto Suárez y 25000-23-41-000-2015-00789-01 MP. Luis Alberto Álvarez Parra.



Demandante: Corporación Colonia Venezolana en Colombia -COLVENZ-

Demandado: Ministerio de Relaciones Exteriores

Radicación: 05001-23-33-000-2026-00315-01

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

Esta providencia judicial fue firmada electrónicamente. Usted puede consultarla con el número de radicación en el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>