

Bogotá D.C, 30 de mayo de 202

Magistrados

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA (REPARTO)

Ciudad

Asunto: Acción de cumplimiento.
Accionado: Imprenta Nacional de Colombia.
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia).

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1 a través del presente escrito presenta **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** contemplada en el artículo 87 de la Constitución, desarrollada en la Ley 393 de 1997 y Ley 1437 de 2011, en contra de la **IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA** identificada con NIT. 830.001.113 representada legalmente por Andrés René Chaves Fernández o quien haga sus veces, en consideración a la renuencia en el cumplimiento de lo ordenado en el artículo 2 y 4 de la Ley 109 de 1994, artículo 119 de la Ley 489 de 1998, y artículos 8 y 65 de la Ley 1437 de 2011, relacionado con la publicación oportuna del Diario Oficial.

I. NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY INCUMPLIDA

● **Ley 109 de 1994 artículo 2 y 4 numeral 5:**

“LEY 109 DE 1994

(enero 11)

Diario Oficial No. 41.167, de 11 de enero de 1994

Por la cual se transforma la Imprenta Nacional de Colombia en Empresa Industrial y Comercial del Estado

“ARTICULO. 2º—OBJETIVOS Y DURACIÓN. Modificado por el art. 269, Ley 1450 de 2011. El objetivo principal de la Imprenta Nacional de Colombia es la edición, impresión, divulgación y comercialización de las normas, documentos y publicaciones de las entidades del sector oficial del orden nacional, en aras de garantizar la seguridad jurídica, y hacia este objetivo destinará las inversiones para la modernización y ampliación de su capacidad operativa.

(...)

ARTÍCULO 4o. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 2 del Decreto 960 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> De acuerdo con su objeto, son funciones de la Imprenta Nacional de Colombia, las siguientes:

(...)

5. Dirigir, divulgar e imprimir el “Diario Oficial”, publicando las normas y actos administrativos de las entidades estatales, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes”.

- **Ley 489 de 1998 artículo 119:**

“ARTICULO 119. PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

- a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;*
- b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno;*
- c) Los decretos con fuerza de ley, **los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.***

*PARÁGRAFO. **Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad**”.*

- **Ley 1437 de 2011 artículo 65:**

LEY 1437 DE 2011

(enero 18)

Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

“ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. <Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> **Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.**

Cuando se trate de actos administrativos electrónicos a que se refiere el artículo 57 de esta Ley, se deberán publicar en el Diario Oficial o gaceta territorial conservando las garantías de autenticidad, integridad y disponibilidad”.

II. AUTORIDAD RENUENTE

La presente acción de cumplimiento va dirigida en contra de la Imprenta Nacional de Colombia (en adelante Imprenta Nacional), entidad a la que corresponde cumplir con la obligación de publicación y divulgación diaria del Diario Oficial en la oportunidad establecida en: **(i)** el numeral 5 artículo 4 de la Ley 109 de 1994, **(ii)** el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, y, **(iii)** el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

III. HECHOS CONSTITUTIVOS DE INCUMPLIMIENTO

1. La Imprenta Nacional tiene como objetivo principal la impresión, **divulgación** y comercialización de las normas, documentos y publicaciones de las entidades del sector oficial del orden nacional, **con el propósito de garantizar seguridad jurídica.** (art. 2º Ley 109/1994 -modificado art. 269 Ley 1450/2011-).

2. El artículo 119 de la Ley 489 de 1998 establece que “**Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad**”, y el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 establece que: “**Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso**”.

4. La tarea asignada a la Imprenta Nacional respecto del Diario Oficial, es fundamental e implica la publicación oportuna e inmediata de las manifestaciones de voluntad del Estado. El cumplimiento tardío de esta obligación afecta la buena marcha de la sociedad, en especial, el derecho de los ciudadanos a estar informados sobre el marco legal que regula sus vidas y actividades, lo cual no puede ocurrir si desconoce las normas que están vigentes y que le son oponibles y obligatorias. El incumplimiento también le impide a la ciudadanía ejercer oportuno control sobre la administración pública.

5. El 9 de febrero de 2024, FEDE. Colombia, mediante radicado 20241400003721, solicitó a la Imprenta Nacional el cumplimiento del deber legal de divulgar el Diario Oficial de forma oportuna, así:

*“La FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (en adelante FEDE. Colombia), (...) en ejercicio de los derechos fundamentales a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (artículo 40 constitucional), de petición (artículo 23 constitucional) y de acceso a los documentos públicos (artículo 74 constitucional), **y de exigir de las autoridades el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley (artículo 1 Ley 393 de 1997)**, solicita respetuosamente el cumplimiento del deber legal de publicación inmediata de los actos administrativos proferidos por las instituciones del orden nacional, de conformidad con lo consagrado en las Leyes 109 de 1994, 1437 de 2012, 1712 de 2014 así como en los decretos 2469 de 2000 y 960 de 2013.*

(...)

*Es inadmisble que la ciudadanía está más informada por los medios de comunicación y redes sociales que por la propia **autoridad administrativa encargada legal y reglamentariamente de realizar las publicaciones correspondientes a la normativa del país, tal como lo disponen, entre otras, las siguientes normas: Ley 109 de 1994, art. 4 num. 5; Ley 489 de 1998, art. 119; Ley 1437 de 2011, art. 65.***

(...)

SEGUNDO. - *Dar cumplimiento al deber legal de publicar diariamente el Diario Oficial en la página web de la Entidad”. (Anexo No. 1).*

5. La petición fue resuelta solamente hasta el 21 de marzo de 2024, tras solicitud de amparo que realizó FEDe. Colombia en sede tutela para salvaguardar su derecho fundamental de petición y acceso a la información pública.

6. En la respuesta (Anexo No. 3) la Entidad reconoce que la fecha del diario oficial es diferente a la fecha de su cargue, siendo este último, el momento en el cual la ciudadanía accede a la información. Pese a ello, considera que el tiempo que transcurre no se afecta por considerar que “*la fecha de inserción en el diario oficial es el que da, la fecha de publicidad*”.

En conclusión, la Imprenta Nacional responde que lo importante es la fecha que aparece en el diario y no la fecha en la que efectivamente este es accesible al público.

7. En el certificado que la Imprenta Nacional acompaña a la respuesta se puede ver que se cargan y publican los actos administrativos en la página web con un retraso considerable, en algunos casos, de más de quince (15) días, así:

	Numero Diario Oficial	Fecha del Diario Oficial	Fecha de cargue
→	52.505	01/09/2023	14/09/2023 07:52:15
→	52.506	02/09/2023	14/09/2023 07:52:31
	52.507	03/09/2023	15/09/2023 12:25:55
	52.508	04/09/2023	15/09/2023 12:27:52
	52.509	05/09/2023	15/09/2023 12:28:24
	52.510	06/09/2023	18/09/2023 13:25:50
→	52.511	07/09/2023	18/09/2023 19:49:07
	52.512	08/09/2023	20/09/2023 21:00:31
	52.539	05/10/2023	20/10/2023 08:20:15
	52.540	06/10/2023	20/10/2023 10:36:39
	52.541	07/10/2023	20/10/2023 10:36:56
	52.542	08/10/2023	20/10/2023 10:37:16
→	52.543	09/10/2023	20/10/2023 12:12:37
	52.544	10/10/2023	23/10/2023 17:34:16
	52.545	11/10/2023	23/10/2023 17:34:38
	52.546	12/10/2023	23/10/2023 22:34:10
	52.547	13/10/2023	24/10/2023 14:58:03
	52.548	14/10/2023	24/10/2023 14:58:19
→	52.565	31/10/2023	14/11/2023 16:27:14
	52.566	01/11/2023	14/11/2023 16:27:37
	52.567	02/11/2023	18/11/2023 11:31:34
	52.568	03/11/2023	18/11/2023 11:31:55
	52.569	04/11/2023	18/11/2023 11:32:15

Tomado de: Certificación emitida por la Imprenta Nacional. Anexo 3.

8. En consulta efectuada el 24 de mayo de 2024 se evidenció que el último Diario disponible era el 52.758 del 16 de mayo de 2024, es decir, con más de ocho (8) días de retraso:



Número de Diario	Tipo de Edición	Fecha de Publicación	Acciones
52.758	Ordinaria	16/05/2024	

8. Se destaca que, la fórmula lingüística adoptada por la mayoría de los actos administrativos de carácter general es “*comuníquese, publíquese y cúmplase*”, en ese orden. El retraso en la disponibilidad del Diario Oficial en que se publican estas normas subvierte —en la práctica— la anterior frase a otra inadmisibles: “*cúmplase, comuníquese y publíquese*”.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El marco legal aplicable a los actos administrativos de carácter general constata, sin lugar a duda, que su vigencia, oponibilidad y obligatoriedad se materializa con la publicación del acto en el Diario Oficial, obligación que está en cabeza de la Imprenta Nacional. A continuación, se presentan los fundamentos jurídicos que constatan la obligación así: (4.1) procedencia de la acción de cumplimiento, (4.2) del incumplimiento del deber legal de divulgar y publicar los actos administrativos en el Diario Oficial, y (4.3) de la “promulgación” de las leyes y la “publicación” de los actos administrativos.

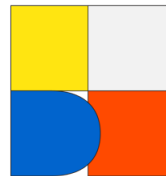
4.1 Procedencia de la acción de cumplimiento.

El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, a efectos de que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

La Ley 393 de 1997 desarrolló los requisitos (art. 10), procedencia (art. 8) y oportunidad (art. 7) para el ejercicio de la acción de cumplimiento y la Ley 1437 de 2011 el derecho de las personas a exigir el cumplimiento de los deberes de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (art. 5), de igual forma, instituyó el cumplimiento de normas con fuerza material o actos administrativos (art. 146).

Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento la Corte Constitucional ha manifestado:

“Como lo señaló la Corte Constitucional “el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial



para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”¹.

Los deberes de la Imprenta Nacional incumplidos son: numeral 5 del artículo 4 de la Ley 109 de 1994, artículo 119 de la Ley 489 de 1998 y artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 –Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-.

Estas normas son claras: los actos administrativos deben **publicarse** en el Diario Oficial de forma inmediata, so pena de afectar su vigencia, oponibilidad y obligatoriedad. La oponibilidad corresponde a la capacidad de que el acto sea exigible a terceros, la vigencia implica el periodo durante el cual el acto administrativo produce efectos, y la obligatoriedad permite las autoridades, por sí mismas, ejecutarlo. Esas características se materializan con posterioridad a la publicación efectiva, y no antes como lo sugiere la Imprenta Nacional.

A continuación, se presenta con detalle el incumplimiento de la Imprenta Nacional:

4.2 Del principio de publicidad de los actos administrativos.

La publicidad de los actos administrativos no es un requisito de forma que se satisfaga poniendo una fecha en el Diario por parte de la Imprenta Nacional, aunque la misma no corresponda a la realidad. Por el contrario, es el medio idóneo a través del cual las autoridades comunican a los ciudadanos sus decisiones, con integridad, certeza y oportunidad, para que ellos puedan cumplir sus responsabilidades y ejercer sus derechos.

El principio de publicidad de los actos administrativos se concreta de dos formas según el tipo de acto: **i.** Si es de contenido general: debe publicarse (art. 65 CPACA); **ii.** Si es de contenido particular: debe notificarse (art. 66 CPACA). Es la publicación o notificación la que da paso a la oponibilidad, vigencia y obligatoriedad de las normas. Es decir, no se puede ejecutar ningún acto de carácter general que no esté debidamente publicado.

La labor de publicidad de los actos generales está asignada a la Imprenta Nacional como guardiana de la seguridad jurídica y su importancia es tal que solo se puede ejecutar y exigir el cumplimiento de los actos administrativos de carácter general luego de que se surta su publicidad. Así:

i. El párrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998 estableció la obligatoriedad de **publicar** en el Diario Oficial los actos administrativos de carácter general, al establecer que la vigencia y oponibilidad de los actos administrativos de carácter general únicamente se produce con su “*publicación (...) en el Diario Oficial*”.

ii. En concordancia, el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 corrobora que los actos administrativos de carácter general deben ser publicados en el Diario Oficial (conservando las garantías de

¹ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998.

autenticidad, integridad y disponibilidad) so pena de que no sean obligatorios² y, en consecuencia, no se puedan ejecutar por la administración pública.

iii. El artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que, es necesaria la firmeza del acto para que pueda ser ejecutado³, por su parte, el artículo 87 de la misma disposición normativa determinó que la firmeza del acto se produce, entre otros, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso⁴.

iv. En mismos términos, el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estableció que, solamente los actos administrativos en firme serán obligatorios y, de forma específica, determinó que no podrán ser ejecutados los actos que no tengan vigencia.

En consecuencia, los actos administrativos que no hayan sido publicados por la Imprenta Nacional carecen de los atributos de oponibilidad, obligatoriedad y vigencia.

v. En palabras del Consejo de Estado la publicidad del acto es presupuesto para que se materialice la eficacia final y la ejecución de un acto administrativo carente de publicidad podría derivar en una “operación administrativa ilegal”, así:

² “ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. <Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Cuando se trate de actos administrativos electrónicos a que se refiere el artículo 57 de esta Ley, se deberán publicar en el Diario Oficial o gaceta territorial conservando las garantías de autenticidad, integridad y disponibilidad.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica, o cualquier canal digital habilitado por la entidad, o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

PARÁGRAFO. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular”.

³ “ARTÍCULO 89. CARÁCTER EJECUTORIO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS AUTORIDADES. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional”.

⁴ “ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme: 1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso. 2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos. 3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos. 4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos. 5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo”.

*“Los presupuestos de eficacia final son aquellos requisitos indispensables para que el acto existente y válido produzca finalmente los efectos que estaría llamado a producir. **Son presupuestos de eficacia final la publicidad del acto, la firmeza jurídica** y la ausencia de la pérdida de su fuerza ejecutoria.*

(...)

Así que entonces, como puede observarse, la publicidad de los actos administrativos no es un requisito para su existencia ni para su validez sino para que ellos puedan producir los efectos a que están destinados. Con otras palabras, los vicios en la publicidad de los actos administrativos, por no generarse en su producción sino en su comunicación, sólo impactan en su eficacia final y por ello tales hechos jamás pueden aducirse como circunstancias de inexistencia del acto o como causal de invalidez del mismo.

*Por consiguiente, si el acto administrativo que se encuentra viciado en su publicidad no le produce efectos al destinatario, es conclusión obligada que si lo en él previsto de todas maneras se ejecuta o se lleva a efecto, tal situación no puede tenerse como la consecuencia de un acto administrativo sino como el resultado de una operación administrativa que será ilegal por consistir en la ejecución de un acto que aún no puede producir sus efectos por haberse omitido la notificación o por haber sido ésta indebidamente realizada*⁵. -Subraya y negrilla fuera de texto-

Se constata entonces que, la publicidad permite que se produzcan los efectos jurídicos a los que están destinados los actos administrativos, siendo necesario realizarla y garantizar que se efectuó en debida forma.

vi. La Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad manifestó que solo tras la publicación se materializan los requisitos de vigencia y oponibilidad del acto:

“Para ello hay que decir, que además de la divulgación de las actuaciones de los órganos de poder público como mecanismo de consolidación de la democracia participativa y condición esencial para el ejercicio del derecho de control político, son dos los objetivos que se persiguen con la exigencia de realización del principio de publicidad respecto de los actos administrativos, el primero determinar la fecha de entrada en vigencia de las disposiciones que contiene el respectivo acto y el segundo garantizar la oponibilidad al contenido de los mismos por parte de los ciudadanos legitimados para el efecto.

*La regla general es que el acto administrativo entre en vigencia desde el momento de su expedición, siempre y cuando se hayan cumplido los requisitos de publicación o notificación según sea el caso. En consecuencia, el acto administrativo que no haya sido publicado o notificado será un acto ineficaz, esto es que no producirá efectos, lo que no quiere decir, desde luego, que sea nulo o inexistente. El acto administrativo es válido desde que se expide, pero su contenido únicamente vincula y se impone desde el momento en que se cumplen los requisitos de publicación o notificación, según se trate de actos de contenido general y abstracto o de actos de contenido particular y concreto respectivamente*⁶.

⁵ Consejo de Estado. CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicado: 54001-23-31-000-1999-0111-01 (23358). 08/08/2012.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-646 de 2000.

Véase también: Corte Constitucional. Sentencia C-597 de 1999.

En conclusión, no se debe admitir el comportamiento retrasado, ni lo manifestado por la Imprenta Nacional, en el sentido de que lo que importa es la fecha que lleve el Diario Oficial y no la de su efectiva disposición para el público. Esto es irregular y contrario al principio de publicidad.

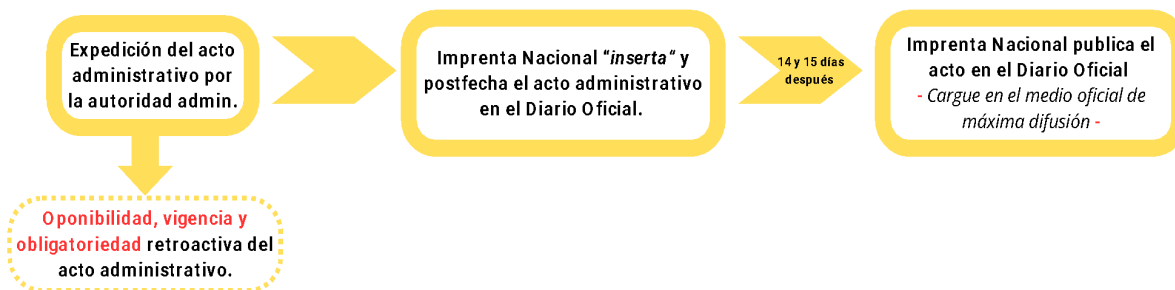
4.3 La demora en la publicación y la disponibilidad del Diario Oficial.

i. Como se detalló en líneas precedentes, la publicidad de los actos administrativos para efectos de oponibilidad, vigencia y obligatoriedad solamente se materializa cuando la Imprenta Nacional da a conocer el acto por medio del mecanismo oficial de difusión que no es otro sino el Diario Oficial publicado en su página web (parágrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998 y artículo 65 de la Ley 1437 de 2011)-.

Según esas normas, la publicidad se surte de la siguiente forma:



ii. No obstante, la Imprenta Nacional de Colombia pretende materializar la publicidad desde la fecha de “*inserción*” del acto en el Diario Oficial y no desde el momento en que da a conocer el acto. Por otro lado, los actos administrativos están siendo ejecutados sin que se surta la debida publicación. Esta actuación de la Entidad se representa gráficamente así:



Como se observa, el retraso en la disponibilidad del Diario Oficial implica que las normas se cumplan o inicien su ejecución, antes de que la Entidad la comunique a los ciudadanos. Esa publicación demorada y posfechada con efectos retroactivos, no puede ser admitida en el marco de la presente acción constitucional, en tanto genera un alto riesgo para la seguridad jurídica evidenciando que la Imprenta Nacional incumple, de manera grave y flagrante, su diario deber.

La fecha de cargue en la página web de la Imprenta Nacional no puede ser discrecional, so pretexto de que luego aparezca el Diario Oficial con fecha anterior, toda vez que:

- El Diario Oficial a cargo de la Imprenta Nacional es el medio oficial de comunicación dispuesto para la divulgación y publicación de los actos administrativos proferidos por el Gobierno nacional. El cargue oportuno en la página web del Diario Oficial permite mantener informada a la ciudadanía de las **actuaciones diarias** proferidas por las autoridades y garantizar la seguridad jurídica.
- Si la inserción en el Diario Oficial y su correspondiente cargue en la página web materializan la publicidad, deber que debe cumplir la Imprenta Nacional sin dilación ni retraso.

La tarea asignada a la Imprenta Nacional es de cardinal importancia e implica la **publicación diaria, rápida e inmediata** de las manifestaciones de voluntad del Estado en el Diario Oficial. Con la demora en la publicación también se impide a la ciudadanía ejercer oportuno control a la administración, por ejemplo, contar con la copia del Diario Oficial de cada norma es requisito que se debe aportar con la demanda, convirtiéndose la demora en una limitante para acceder a la justicia.

Tal como se lee en el certificado entregado, la Imprenta Nacional de Colombia (Anexo 3), no está dando cumplimiento al deber legal de **publicar** el Diario Oficial en su página web:

- Existe un retraso importante y no justificado en la efectiva publicación web, a veces con hasta semanas de retraso desde la promulgación de los actos.
- La ciudadanía se da cuenta de ciertos actos tiempo después de que la administración los ejecutó o porque se filtran en medios de comunicación y redes sociales.

Es inadmisibles que la ciudadanía se informe de la existencia de algunos decretos, resoluciones, y circulares por filtraciones en algunos medios de comunicación y redes sociales. La Imprenta Nacional como autoridad encargada legal y reglamentariamente de realizar la publicación, debe ser la primera en garantizar a toda la ciudadanía el acceso oportuno a la información. Es eso lo que disponen, las normas cuyo cumplimiento se pretende: Ley 109 de 1994 art. 4 núm. 5; Ley 489 de 1998 art. 119; Ley 1437 de 2011 art. 65.

En síntesis, el incumplimiento alegado se materializa de la siguiente forma:

Ley 109 de 1994 artículos 2 y 4 numeral 5	Incumplimiento
“ARTICULO. 2º—Objetivos y duración. Modificado por el art. 269, Ley 1450 de 2011. El objetivo principal de la Imprenta Nacional de Colombia es la edición, impresión, <u>divulgación</u> y comercialización de las normas, documentos y publicaciones de las entidades del sector oficial del orden nacional, <u>en aras de garantizar la seguridad jurídica</u>, y hacia este objetivo destinará las inversiones para la modernización y ampliación de su capacidad operativa. (...) “ARTÍCULO 4o. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 2 del Decreto 960 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> De acuerdo con su objeto, son funciones de la Imprenta Nacional de Colombia, las siguientes: (...) <u>5. Dirigir, divulgar e imprimir el “Diario Oficial”, publicando las normas y actos administrativos de las entidades estatales, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes”.</u>	La Imprenta Nacional incumple con su obligación de divulgar el Diario Oficial de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, evidenciándose retrasos considerables e injustificados. A su vez, las <i>disposiciones legales vigentes</i> establecen que <u>únicamente</u> con la publicación que se realice de los actos administrativos se configura la oponibilidad y vigencia del acto. Lo anterior vulnerado por la Imprenta Nacional en tanto, la publicación del Diario Oficial no se corresponde con la fecha de expedición ni con la fecha del mismo Diario, siendo esta última efectuada hasta con quince (15) días de retraso. El actuar de la Entidad expone a un riesgo alto la seguridad jurídica del país, objetivo principal de la Entidad.
Ley 489 de 1998 artículo 119	Incumplimiento
“ARTICULO 119. PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta; b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno; c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado. PARÁGRAFO. <u>Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se</u>	La Imprenta Nacional de Colombia incumple con su obligación legal de publicar los actos administrativos de carácter general en el Diario Oficial para efectos de vigencia y oponibilidad. Contrario a lo que establece la norma, la Entidad antes de dar cumplimiento a los presupuestos de eficacia le otorga efectos de oponibilidad y vigencia a los actos administrativos de carácter general. Esto quedó probado en el Anexo 3 que constata que, la fecha del Diario Oficial es anterior a su fecha de publicación, siendo esta última efectuada hasta con quince 15 días de retraso.

<u>haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad”.</u>	Se genera entonces un efecto perverso para la seguridad jurídica, al pretender la oponibilidad de un acto que no ha sido debidamente publicado.
Ley 1437 de 2011 artículo 65	Incumplimiento
“ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. <Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> <u>Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.</u> <u>Cuando se trate de actos administrativos electrónicos a que se refiere el artículo 57 de esta Ley, se deberán publicar en el Diario Oficial o gaceta territorial conservando las garantías de autenticidad, integridad y disponibilidad”.</u>	La Imprenta Nacional de Colombia incumple con el deber de publicación en la oportunidad y condiciones establecidas en la ley. Contrario a lo que establece la norma, la Entidad antes de dar cumplimiento a los presupuestos de eficacia le otorga efectos de obligatoriedad a los actos administrativos de carácter general. Esto quedó probado en el Anexo 3 que constata que, la fecha del Diario Oficial es anterior a su fecha de publicación, siendo esta última efectuada hasta con quince 15 días de retraso. Se genera entonces un efecto perverso para la seguridad jurídica, al pretender la oponibilidad de un acto que no ha sido debidamente publicado.

Por lo expuesto y en aras de salvaguardar el ordenamiento jurídico y el cumplimiento material de lo dispuesto, se solicita al Tribunal ordenar a la Imprenta Nacional publicar oportunamente el Diario Oficial.

4.3 De la “promulgación” de las leyes y la “publicación” de los actos administrativos.

La Imprenta Nacional en respuesta del 21 de marzo de 2024 (Anexo 3), justificó su incumplimiento confundiendo dos instituciones jurídicas: **i.** promulgación; y, **ii.** publicación.

Si bien, ambas instituciones permiten “dar a conocer las normas satisfaciendo el principio de publicidad como prerrequisito a la entrada en vigencia de las mismas”⁷, la promulgación es aplicable exclusivamente a las leyes y no a los actos administrativos.

El artículo 52 de la Ley 4 de 1913 estableció que “[L]a **ley** no obliga sino en virtud de su **promulgación**, y su observancia principia dos meses después de promulgada”. A su vez, definió la promulgación como el

⁷ Imprenta Nacional de Colombia. Respuesta con radicado 20241400003721. (Anexo No. 3).

acto de “insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción”.

Las leyes deben ser promulgadas. La promulgación, como operación administrativa, es una función asignada al Presidente de la República así: “10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento” (núm. 10 art. 189 Constitución).

En sentencia C-957 de 1999 la Corte Constitucional corroboró que el principio de publicidad de las leyes se surte cuando, una vez se ha aprobado un proyecto de ley por el legislativo, pasa a sanción y promulgación por parte del Gobierno nacional:

“5. Principio de publicidad en materia legislativa. Expedición, promulgación y eficacia jurídica de los actos legislativos y de las leyes.

El principio de la publicidad se hace efectivo en materia legislativa, al disponer expresamente el artículo 157 de la Carta Política que “ningún proyecto será ley sin (...) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (...)”. Y agrega el artículo 165 ibídem que “aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley (...)”.

En consecuencia, la publicación de la ley presupone su existencia y configura como forma de publicidad de la misma, aspecto trascendental de su eficacia, toda vez que, el acto de publicación de la ley, se evidencia como “requisito indispensable para su obligatoriedad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce (principio de la publicidad). Dicha función le corresponde ejecutarla al Gobierno, después de efectuada la sanción. Tal regla es complemento de la que prescribe que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento, puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados, para luego exigir su cumplimiento.”. (Sentencia C-084 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz).

A esto cabe agregar, en criterio de esta Corporación, que la publicidad es “un requisito que no se integra en el iter formativo de la ley” y, en cuanto a la publicación, “constituye una operación administrativa material, reglada, que corresponde ejecutar al Gobierno y que se desarrolla de conformidad con lo que establezca la ley, la cual ha dispuesto que se realice por escrito y en el diario oficial”.

Ahora bien, dentro del tema de la puesta en conocimiento de los actos legislativos y de las leyes, es necesario precisar que la expedición se refiere a la formulación de la materia y la promulgación alude a la publicidad de dicho contenido. En consecuencia, la ley o el acto, aunque se conforman en el momento de su expedición, sólo producen efectos jurídicos desde su promulgación en el Diario Oficial”⁸. (Subraya y negrilla fuera de texto).

En concordancia, la sentencia de constitucionalidad C-025 de 2012 concluyó que la promulgación es un acto posterior a la existencia de la ley que implica el conocimiento de los ciudadanos para su cumplimiento.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-957 de 1999.

“4.3. La promulgación de la ley aprobada y sancionada, condición de su vigencia”

4.3.1. La promulgación es un paso posterior al momento de la existencia de la ley, *que guarda relación directa con su eficacia y oponibilidad: la obligatoriedad de las normas parte del conocimiento de las mismas por los ciudadanos llamados a cumplirlas, no pudiendo exigírseles el deber de su observación en tanto ignoren su existencia. La publicación de la ley es condición necesaria para su obligatoriedad y oponibilidad, sin que la promulgación de la misma afecte la validez ni la existencia de la misma. Es la publicación base del principio de publicidad, fundamento de la aplicabilidad y acatamiento del ordenamiento jurídico.*

4.1.2. La promulgación de las normas legales es una función y un deber del Presidente de la República. (...) *El régimen de promulgación de la ley se define en los términos que el mismo Legislador ha dispuesto:*

*(i) La ley 4 de 1913 “Sobre régimen político y municipal”, estableció en su capítulo VI las disposiciones jurídicas respecto de la **promulgación** y la observancia de las **leyes**, indicando que la **ley** no obliga sino en virtud de su promulgación y su observancia principia dos meses después de promulgada (...).*

*(ii) Específicamente definió que **la promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, entendiéndose consumada en la fecha del número en que haya terminado la inserción.** Se procurará, afirmase allí, que las leyes sean publicadas e insertas en el periódico oficial dentro de los diez días de sancionadas”.* (Subraya y negrilla fuera de texto).

En consecuencia, en materia legislativa toda ley es oponible cuando se surta su promulgación que culmina en la fecha de inserción en el Diario Oficial.

Cosa distinta sucede con la publicidad del acto administrativo, la cual se presenta desde que se surte su real publicación en el referido Diario. Pretender que la publicidad de los actos administrativos se materialice en la fecha de *inserción* y no en la de su real publicación y difusión, transgrede lo dispuesto en las aludidas normas.

V. PRETENSIONES

PRIMERO: Se decrete y garantice el cumplimiento estricto de lo establecido en **i.** La Ley 109 de 1994 artículo 2º y numeral 5 del artículo 4; **ii.** La Ley 489 de 1998 artículo 119; y, **iii.** La Ley 1437 de 2011 artículo 65, a efectos de garantizar la oportuna publicación del Diario Oficial.

SEGUNDO: En consecuencia, se ordene a la Imprenta Nacional de Colombia cumplir con el deber de publicar el Diario Oficial con una periodicidad diaria, de manera que correspondan la fecha de inserción y con la de cargue de los actos administrativos.

VI. PRUEBA DE LA RENUENCIA

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-025 de 2012.

De conformidad con lo establecido en el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 en concordancia con el numeral 5° del artículo 10 ibid., y el artículo 146 y numeral 3 del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, se aporta como requisito de procedibilidad prueba de la solicitud de cumplimiento del deber legal elevado a la Imprenta Nacional de Colombia en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, junto con la respuesta suministrada por la Entidad que constata su renuencia al cumplimiento de las normas antes enunciadas. (Anexos No. 3 y 4).

De esta manera queda acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa.

VII. JURAMENTO

FEDe. Colombia manifiesta bajo la gravedad del juramento que no está tramitando una acción de cumplimiento en contra de la misma autoridad o con fundamento en los mismos hechos y normas.

VIII. COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, a la luz de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su tenor literal establece: “*Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”.*

IX. PRUEBAS

En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

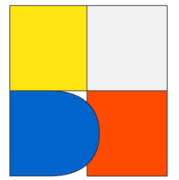
https://drive.google.com/drive/folders/1iMhj0ExhbtarI-deh5JQKRps-yos4Vcs?usp=drive_link

Anexo No. 0	Certificado de existencia y representación legal y cédula del representante legal.
Anexo No. 1	Petición de cumplimiento radicada por FEDe. Colombia
Anexo No. 2	Constancia de radicación petición de cumplimiento.
Anexo No. 3	Respuesta Imprenta Nacional de Colombia.
Anexo No. 4	Certificado de publicaciones emitido por la Imprenta Nacional de Colombia.
Anexo No. 5	Constancia envío a la parte accionada.

X. NOTIFICACIONES

FEDe. Colombia recibirá notificaciones:

Dirección: Bogotá. Calle 94 Nro. 21-76.



Fundación
para el Estado
de Derecho

Teléfono: 3133935290
Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org

IMPRENTA NACIONAL recibirá notificaciones:

Dirección: Bogotá. Carrera 66 No. 24 – 09
Teléfono: 601 457 8000
Correo electrónico: notificacionesjudiciales@imprenta.gov.co

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO
C.C 1.136.883.888
Representante legal
FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
NIT 901.652-590-1



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Imprenta Nacional de Colombia
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01064-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01064-01
Accionante: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
Accionado: IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

Tema: Deber de publicar el Diario Oficial. Accede a las pretensiones de la demanda.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala conoce de la impugnación presentada por la parte actora contra la sentencia del 4 de julio de 2024, dictada por la Sección Primera, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

1. La Fundación para el Estado de Derecho, actuando a través de su representante legal¹, ejerció acción de cumplimiento contra la Imprenta Nacional de Colombia. Su solicitud tiene como fin que se le ordene el acatamiento de lo dispuesto en los artículos 2 y 4 numeral 5 de la Ley 109 de 1994, 119 de la Ley 489 de 1998, y 8 y 65 de la Ley 1437 de 2011.

2. Como consecuencia del obedecimiento de las anteriores disposiciones pretende que se le ordene a la autoridad demandada cumplir con el deber de publicar el Diario Oficial con una periodicidad diaria, de manera que la fecha de inserción coincida con la del cargue de los actos administrativos corresponda.

3. Para efectos de compresión de esta providencia, la Sala considera importante aclarar que por **inserción** se entiende la inclusión de un grupo de normas en una edición del diario oficial. El **cargue** de las disposiciones corresponde a la última fase del proceso de publicación que adelanta la Imprenta Nacional y es cuando se pone a disposición del público la edición del diario oficial en el sitio *web*.

¹ El señor Andrés Caro Borrero. Si bien no se aportó con la demanda el documento que comprobara tal calidad, el despacho ponente logró corroborar la información de conformidad con el RUES.

1.2. Hechos y fundamento de la demanda

4. La parte actora indicó que, en virtud del artículo 2 de la Ley 109 de 1994 – modificado por el artículo 269 de la Ley 1450 de 2011 – la Imprenta Nacional tiene como objetivo principal la impresión, divulgación y comercialización de las normas, documentos y publicaciones de las entidades del sector oficial del orden nacional, con el fin de garantizar seguridad jurídica.

5. En su sentir, la tarea asignada a la entidad demandada respecto del Diario Oficial es fundamental e implica, por tanto, la publicación oportuna e inmediata de las manifestaciones de voluntad del Estado. Agregó que, el cumplimiento tardío de esta obligación afecta el derecho de los ciudadanos a estar informados sobre el marco legal y las disposiciones que les incumben, al no serle oponibles y obligatorias. A su vez, le impide a la ciudadanía hacer el control oportuno sobre los actos de la administración, pues las normas inician su ejecución antes de que la entidad la comunique a los ciudadanos.

6. En vista de lo anterior, informó que el día 9 de febrero del corriente, mediante petición con radicado 2024140003721, solicitó a la Imprenta Nacional el cumplimiento del deber legal de divulgar el Diario Oficial de forma oportuna.

7. Expuso que, hasta el 21 de marzo de 2024, luego de una acción de tutela interpuesta en procura de su derecho fundamental de petición y de acceso a la información pública, recibió respuesta por parte de la autoridad accionada. Allí, mencionó que la entidad reconoció que la fecha del Diario Oficial no corresponde con la del cargue del documento, pese a que, a partir de esta última, la ciudadanía accede a la información y la fecha de publicidad que se toma, es la de inserción en el Diario Oficial.

8. También, cuestionó que la entidad hubiera justificado su incumplimiento al confundir, en su sentir, dos instituciones jurídicas: 1) la promulgación y 2) la publicación. Pues la primera es aplicable exclusivamente a las leyes y no a los actos administrativos según lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 4 de 1913.

9. Por ello, concluyó que para la Imprenta Nacional lo importante es la fecha que aparece registrada en el diario y no, en la que efectivamente es accesible al público. Citó como ejemplo la consulta efectuada el 24 de mayo de 2024 en la que se evidenció que el último diario disponible era el 52.758 del 16 de mayo de 2024; es decir, con más de 8 días de retraso. También hizo referencia a una certificación emitida por la accionada en la que consta: el número y fecha del Diario Oficial y la fecha de cargue.

10. Iteró que, la oponibilidad, vigencia y obligatoriedad de los actos administrativos de carácter general (artículo 65 CPACA²) solo se materializa

² CPACA. Artículo 65: Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso. Cuando se trate de actos administrativos electrónicos a que se refiere el artículo 57 de esta Ley, se deberán publicar en el Diario Oficial o gaceta territorial conservando las garantías de autenticidad, integridad y disponibilidad.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página

cuando la imprenta da a conocer el acto por medio del mecanismo oficial de difusión del Diario Oficial. Además, indicó que el cargue en la página web no puede ser discrecional, so pretexto de que luego aparezca con una fecha anterior.

1.3. Actuaciones procesales

11. En providencia del 5 de junio de 2024, la Sección Primera, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda. En consecuencia, se dispuso la notificación a la Imprenta Nacional.

1.4. Informes

1.4.1. Imprenta Nacional

12. La autoridad se opuso a las pretensiones de la demanda. Para el efecto, adujo que la entidad ha dado cumplimiento su objeto social de conformidad con el ordenamiento jurídico. Esto, pues de conformidad con el parágrafo del artículo 119 de la Ley 489 de 1998 según el cual, la vigencia y oponibilidad de los actos administrativos están supeditados a la publicidad en el Diario Oficial³.

13. Como sustento de su afirmación, trajo a colación la sentencia C-025 de 2012 proferida por la Corte Constitucional que desarrolla los conceptos de vigencia, promulgación y publicación. Con ello, señaló que se debía entender que la promulgación hace constar el tenor exacto del texto en un medio que garantice su carácter auténtico, que en el caso concreto refiere al acto administrativo.

14. De otro lado, indicó que no hubo constitución en renuencia en la medida que no se acreditó el incumplimiento de norma alguna. De ahí que, la mera afirmación del accionante, por si sola, no demuestra qué clase de actos administrativos, leyes, actos legislativos, objeciones de proyectos de ley, han dejado de publicarse oportunamente en el Diario Oficial. Por ende, las pretensiones de la demanda son improcedentes y se deben «negar».

electrónica, o cualquier canal digital habilitado por la entidad, o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

Parágrafo. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

³ Ley 489 de 1998. Artículo 119: A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el **Diario Oficial**:

- a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;
- b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno;
- c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

Parágrafo. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el **Diario Oficial**, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

1.5. Fallo de primera instancia

15. En sentencia del 4 de julio de 2024, la Sección Primera, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda. Como sustento de su decisión, el *a quo* consideró que, si bien las disposiciones invocadas con la demanda contienen un mandato a cargo de la autoridad demandada, relacionado con publicar y divulgar en el Diario Oficial todas las normas proferidas por las entidades del orden nacional, lo cierto es que la obligación no está supeditada a un plazo estricto como lo entiende la parte actora.

16. Precisó que, aunque sí debe cumplir con la obligación de publicar, lo debe hacer en un término razonable para que se cumpla el propósito de ser publicada y oponible. No obstante, este término no está definido de manera taxativa en las disposiciones que se alegan como incumplidas. De ahí que, la obligación no es exigible.

17. En todo caso, señaló que, de conformidad con el artículo 7 de la Ley 962 de 2005 está a cargo de todos los organismos que conforman la rama ejecutiva del sector central y descentralizado del nivel nacional y territorial, poner a disposición del público dentro del término de los 5 días siguientes y a través de medios electrónicos, las leyes, decretos y actos administrativos de carácter legal, sin perjuicio de la obligación legal de su publicación en el Diario Oficial.

1.6. Impugnación

18. La parte actora solicitó que se revocará la decisión de primera instancia y, en su lugar, se accediera a las pretensiones. Para tal fin, expuso que la imprenta Nacional tiene a su cargo 4 mandatos imperativos e inobjetables:

- Publicar y divulgar el Diario Oficial (numeral 5 del artículo 4 de la Ley 109 de 1994)
- Publicar y divulgar el Diario Oficial de forma tal que garantice la seguridad jurídica (artículo 2 de la Ley 109 de 1994)
- Publicar y divulgar los actos administrativos de carácter general para garantizar su publicidad, vigencia y oponibilidad (parágrafo artículo 119 de la Ley 489 de 1998)
- Publicar y divulgar los actos administrativos en el Diario Oficial para que sean obligatorios (artículo 65 de la Ley 1437 de 2011).

19. En vista de ello, señaló que el deber de la Imprenta Nacional de publicar y divulgar los actos solo se garantiza con la oportuna publicación de los mismos.

20. Indicó que la acción no había sido comprendida por el *a quo*, por lo que explicaría con mayor claridad la finalidad de la misma. Para el efecto, mencionó que se debían distinguir por lo menos 3 momentos en relación con la expedición y entrada en vigencia de las normas: el primero, corresponde cuando se produce la norma; el segundo, en el que se inserta la norma en el Diario Oficial y corresponde a su publicación y promulgación y; el tercero, cuando la norma entra en vigencia.



21. A modo de claridad, expuso los siguientes ejemplos:

Se puede observar un ejemplo en el Diario Oficial 52.505, en este Diario fue publicada la Resolución 2216 de 2023 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los tres momentos aludidos son:

Momento 1	Agosto 31 de 2023, aparece a continuación de la identificación del acto administrativo de carácter general, también aparece al final de la resolución, con el texto. “Dada en Bogotá. D.C., a 31 de agosto de 2023”
Momento 2	Septiembre 1 de 2023, corresponde a la fecha de la edición No. 52.505 del Diario Oficial, es la aparente fecha de inserción o publicación.
Momento 3	Septiembre 1 de 2023, se deduce de la fórmula: “Publíquese, comuníquese y cúmplase” y de los 4 mandatos aludidos.

El caso de la Resolución 3031 de 2023 del Ministerio del Trabajo, publicada en el mismo Diario es similar:

Momento 1	Agosto 30 de 2023, aparece a continuación de la identificación del acto administrativo de carácter general, también aparece al final de la resolución, con el texto. “Dada en Bogotá. D.C., a 30 de agosto de 2023”
Momento 2	Septiembre 1 de 2023, corresponde a la fecha de la edición No. 52.505 del Diario Oficial, es la aparente fecha de inserción o publicación.
Momento 3	Septiembre 1 de 2023, se deduce de la fórmula: “Publíquese y cúmplase”, de los 4 mandatos aludidos y de lo dispuesto en el artículo 3 (negrilla ajena): “Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.”

22. Con ello, indicó que los momentos 1 y 2 suelen ser diferentes y el plazo entre ellos debe ser razonable. De otro lado, 2 y 3 pueden ser simultáneos, especialmente cuando se usan formulas como en los ejemplos de «Publíquese, comuníquese y cúmplase», o diferentes.

23. Agregó que la autoridad que expide un acto determina la fecha a partir de la cual rige. Sin embargo, cuando se omite, coincide con el momento 2 referido a su publicación.

24. Señaló que, para el caso puntual, el *a quo* confundió el término entre los momentos 1 y 2 con el del 2 y el 3, que le corresponde definirlo a la autoridad que expide el acto y no a la Imprenta Nacional. Agregó que tampoco tuvo en cuenta «un momento 4» que la accionada viene aplicando irregularmente y que constituye el objeto de la demanda, toda vez que cuando efectivamente la disposición es puesta en conocimiento del ciudadano para su consulta. Allí, citó los siguientes ejemplos:

Norma	Momento 3 - Entrada en vigencia, rigor u observancia	Momento 4 – Fecha de cargue para conocimiento por el público del Diario Oficial	Término que rigió la norma sin estar publicada
R. 2216 de 2023	Septiembre 1 de 2023	Septiembre 14 de 2023	13 días
R. 3031 de 2023	Septiembre 1 de 2023	Septiembre 14 de 2023	13 días
R. 40545 de 2023	Septiembre 2 de 2023	Septiembre 14 de 2023	12 días
L. 2322 de 2023	Septiembre 5 de 2023	Septiembre 15 de 2023	10 días

25. Indicó que la primera instancia no advirtió el término irregular que está transcurriendo entre la entrada en rigor y la disponibilidad efectiva en el Diario Oficial, pues no es la Imprenta Nacional quien tiene o no la competencia para establecerlo, debe ser inmediato a efectos de garantizar la seguridad jurídica,



publicidad, vigencia de los actos administrativos y de las leyes que deben conocer los ciudadanos y las autoridades.

26. En este punto, señaló un ejemplo que, a su juicio permite evidenciar la gravedad del incumplimiento. Se trata del trámite de publicación del Decreto 1640 de 2023 expedido por la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional y mediante el cual se ordenó la suspensión de las operaciones militares ofensivas y las operaciones especiales de Policía en contra de los integrantes del Estado Mayor Central de las FARC – EP entre las 00:00 horas del día 10 de octubre de 2023 hasta las 24:00 horas del día 16 de octubre de 2023.

27. Indicó que la norma entró en rigor el 9 de octubre de 2023 y aparece en el Diario Oficial 52.543, no obstante, hasta el 20 del mismo mes y año se cargó para conocimiento del público en el Diario Oficial. Por lo tanto, la norma rigió por 11 días sin estar publicada y para el momento en el cual había vencido su vigencia, ya se había cumplido lo que ordenaba sin que la ciudadanía tuviera conocimiento.

28. Así las cosas, iteró que, contrario a lo decidido por el fallador de primer grado la obligación de publicación y divulgación si está supeditada a un plazo y debe ser aquel que garantice la seguridad jurídica, vigencia y oponibilidad. De manera que, es incomprensible que se permita a la accionada la divulgación en el Diario Oficial, luego de varios días o semanas después de la fecha en que se insertan las normas que contiene.

1.7. Trámite en segunda instancia

29. Mediante providencia del 8 de agosto de 2024, el despacho ponente de esta decisión profirió auto en el que se decretaron pruebas de oficio. En concreto, se requirió a la Imprenta Nacional para que en el término de 5 días se sirviera aclarar lo siguiente:

- Si a la fecha, el diario oficial es publicado y distribuido en versión física, o se limita a la digital.
- En caso de que el diario circule en versión física, precise si la misma es publicada en la misma fecha que la versión digital, o existe alguna diferencia temporal entre las mismas. Para ello, se sirvan aportar algunos soportes que den cuenta de la fecha de publicación en las dos versiones.
- Aclaren si, los ciudadanos pueden verificar directamente en el sistema cuándo se cargó efectivamente el diario oficial al portal *web*. Valga señalar, que no se trata de la fecha que aparece registrada en el sistema como la de publicación, sino la del cargue efectivo del documento al portal digital.
- Informen cuáles son los parámetros que les sirven de sustento para cargar al portal *web* el diario oficial en una fecha distinta a la fecha en que de la respectiva edición o número.
- Expidan la certificación de disponibilidad de los diarios oficiales desde el 13 de marzo de 2024, hasta la fecha de la presentación del informe.

1.8. Informes

1.8.1. Imprenta Nacional de Colombia

30. En atención al requerimiento ordenado por el despacho ponente, la entidad aportó el oficio 20241400011401, mediante el cual dio respuesta a la información que le fue requerida. Allí, la autoridad expuso lo siguiente:

31. Que en el Diario Oficial 50.940 del 30 de abril de 2019 se informó que a partir de dicha edición, el diario sería enviado de manera digital, distribución que sería permanente. De otro lado, señaló que los ciudadanos no pueden verificar directamente en el sistema cuando se cargan efectivamente en el diario oficial las leyes o actos administrativos al portal *web*.

32. Trajo a colación la Ley 109 de 1994 modificada por la Ley 1450 de 2011, en relación con el proceso de divulgación y publicación que realiza dicha autoridad. También invocó el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, en consonancia con lo establecido en los artículos 52 a 58 de la Ley 4° de 1913. Luego de ello, indicó que el objeto social de la Imprenta se viene cumpliendo de conformidad con la Constitución y la Ley, en la medida que la vigencia y oponibilidad de los actos administrativos están supeditados a la publicidad mediante la inserción en el Diario Oficial.

33. Expuso que la promulgación consiste en hacer constar el tenor exacto en un medio que garantice su carácter auténtico y corresponde a la orden de la autoridad que expidió la norma de su inserción en el diario. De otro lado, precisó que la publicación es la operación administrativa de la Imprenta Nacional y obedece a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 962 de 2005.

34. Agregó que, la fecha de inserción no puede ser la misma del cargue porque es de imposible cumplimiento, en virtud de todas las normas que deben incluirse en una publicación. Expuso que la fecha de inserción obedece a la inclusión de un grupo de normas en un consecutivo de edición del Diario Oficial. Por lo tanto, la materialización de la publicación se da una vez las mismas pueden cargarse en la página *web* de la edición disponible al público. Por eso, es que se entiende la diferencia de fechas entre la del diario y el cargue del mismo en el sitio oficial.

35. Finalmente, anexó la certificación del 14 de agosto de 2024 expedida por el jefe de la Oficina de Sistemas e Informática de la Imprenta Nacional de Colombia en la cual se detalla el número, fecha del diario y fecha del cargue del diario desde el 13 de marzo hasta la fecha.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

36. Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada por la Fundación para el Estado de Derecho contra la sentencia del 4 de julio de 2024, proferida por el Sección Primera, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos

125⁴, 150⁵ y 243⁶ de la Ley 1437 de 2011⁷, así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de «...las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento».

2.2. Generalidades sobre la acción de cumplimiento

37. La finalidad de la presente acción, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

38. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 1997, que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad «la renuencia» (artículo 8°), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

39. Para que la demanda proceda, se requiere:

(i) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º]⁸.

(ii) Que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, encargado de ello [artículos 5.º y 6.º].

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

⁴ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 20.

⁵ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 26.

⁶ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 62.

⁷ Artículo 150. Artículo modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código [...].

⁸ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

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

(v) No pretender la protección de derechos fundamentales que puedan ser garantizados a través de la tutela [artículo 9.º], ni el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración [artículo 9.º].

2.3. De la renuencia

40. La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste**⁹ y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

41. Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que «...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»¹⁰.

42. Sobre este tema, esta Sección¹¹ 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

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

10 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

11 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Magistrada Ponente: Susana Buitrago Valencia.

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 administrativos¹². (Negrillas fuera de texto).

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

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

44. Por otra parte, 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 petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

45. 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».¹³

46. En este caso, la Sala observa que la solicitud mediante la cual la accionante aduce que constituyó en renuencia a la Imprenta Nacional es del 9 de febrero de 2024. Allí, la parte actora solicitó el cumplimiento de la obligación legal de publicar diariamente el Diario Oficial en la página web de la entidad, de conformidad con las siguientes normas: «Ley 109 de 1994, art. 4 núm. 5; Ley 489 de 1998, art. 119; Ley 1437 de 2011, art. 65».

47. De otro lado, se tiene que la parte actora pretende a través de la demanda de la referencia que se le ordene a la Imprenta Nacional el acatamiento de lo dispuesto en los artículos 2 y 4 numeral 5 de la Ley 109 de 1994, 119 de la Ley 489 de 1998, y 8 y 65 de la Ley 1437 de 2011.

48. Así las cosas, la Sala encuentra que se cumplió parcialmente con el deber de constituir en renuencia a la Imprenta Nacional. Esto, en la medida que en la solicitud radicada el 9 de febrero del corriente no se pidió el cumplimiento del artículo 2 de la Ley 109 de 1994, ni 8 de la Ley 1437 de 2011.

49. Como puede evidenciarse, la solicitud presentada por la Fundación accionante únicamente se hizo con relación a los artículos 4 numeral 5 de la Ley 109 de 1994, 119 de la Ley 489 de 1998, y 65 de la Ley 1437 de 2011. En este sentido, es claro que se cumplió con el deber de constituir en renuencia en

¹² Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla

¹³ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.

relación con estas disposiciones. Por lo tanto, se estudiarán los requisitos de procedencia del presente medio de control únicamente frente a estas disposiciones.

50. Así mismo, se modificará la decisión del 4 de julio de 2024 proferida por el *a quo* para rechazar la demanda en relación con los artículos 2 de la Ley 109 de 1994, 8 de la Ley 1437 de 2011, al no estar satisfecho el requisito de constitución en renuencia frente a las referidas disposiciones.

2.4. De la procedencia de la acción de cumplimiento

51. Como se ha referido hasta ahora, la parte actora, con el ejercicio de la presente acción, pretende que se le ordene a la Imprenta Nacional que en cumplimiento de los artículos 4 numeral 5 de la Ley 109 de 1994, 119 de la Ley 489 de 1998, y 65 de la Ley 1437 de 2011, publique el Diario Oficial con una periodicidad diaria. Ello, para que la fecha de inserción y cargue de los actos administrativos tenga correspondencia.

52. Por ende, es evidente que se cumple con el requisito de que la norma que se solicita acatar tenga rango de ley o acto administrativo. Igualmente se satisface el presupuesto de que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas. Lo anterior porque expresamente la obligación fue atribuida a la Imprenta Nacional.

53. Respecto del requisito de subsidiariedad, se evidencia que lo pretendido por el accionante no involucra la protección directa de derechos fundamentales que puedan ser invocados vía acción de tutela. Tampoco existe otro mecanismo judicial para hacer efectiva la obligación establecida. Adicionalmente, se advierte que la normas objeto de la demanda se encuentran actualmente vigentes, en la medida en que no fueron derogadas, modificadas o sustituidas en el ordenamiento jurídico.

54. Finalmente, el eventual cumplimiento no implicaría el establecimiento de gastos.

2.5. Caso concreto

55. Corresponde a la Sala determinar si la accionada tiene a su cargo la obligación de publicar con una periodicidad diaria los actos administrativos y leyes expedidos por las autoridades correspondientes en el Diario Oficial, de manera que la fecha de inserción corresponda con la del cargue. Y, si ha incumplido con la misma.

56. Para resolver lo anterior, es necesario analizar el contenido de los preceptos que se alegan como desacatados, los elementos de convicción que forman parte del expediente, de ser el caso, la exigencia de los mandatos y posteriormente, realizar unas consideraciones finales.

2.5.1. Del contenido de las disposiciones invocadas

57. Artículo 4 – numeral 5 – de la Ley 109 de 1994:

ARTICULO. 4º—Funciones. Para el cumplimiento de sus objetivos, la Imprenta Nacional de Colombia cumplirá las siguientes funciones:

5. Organizar y administrar el archivo de documentos, diarios, gacetas, boletines, folletos y demás publicaciones elaborados en la Imprenta Nacional de Colombia para su posterior consulta e información por parte de la comunidad.

58. Artículo 119 de la Ley 489 de 1998:

ARTÍCULO 119.- Publicacion en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente Ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el **Diario Oficial**:

- a. Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta;
- b. Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno;
- c. Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los organos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás organos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

59. Artículo 65 de la Ley 1437 de 2011:

ARTÍCULO 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Cuando se trate de actos administrativos electrónicos a que se refiere el artículo 57 de esta Ley, se deberán publicar en el Diario Oficial o gaceta territorial conservando las garantías de autenticidad, integridad y disponibilidad.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica, o cualquier canal digital habilitado por la entidad, o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

2.5.2. Análisis de las disposiciones – delimitación del deber

60. Del contenido de las disposiciones vistas, se evidencia que le corresponde a la Imprenta Nacional la organización y administración del Diario Oficial. Allí, debe publicar todos los actos administrativos, leyes y decretos que sean expedidos tanto por el Gobierno Nacional como por las autoridades públicas del orden nacional.

61. En principio, las normas objeto del estudio no establecen un término exacto para que la autoridad accionada ejecute el deber. No obstante, para la Sala resulta a penas razonable que el mandato tiene que cumplirse **de manera expedita en atención al principio de publicidad y la garantía de la seguridad jurídica**. Según estos, los actos jurídicos generales del orden nacional solo son obligatorios hasta su publicación en el Diario Oficial.

62. En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones tras considerar que las disposiciones no son exigibles en la medida que no imponen un término en el cual, la Imprenta Nacional deba publicar en el Diario Oficial los actos administrativos y las leyes correspondientes.

63. Al respecto, la sala anticipa que revocará la decisión de primera instancia, por las razones que se exponen a continuación.

64. La Corte Constitucional, en sentencia SU-386 de 2023, examinó una decisión adoptada por esta Sala de Decisión y, en aquella oportunidad, el alto tribunal llamó la atención sobre lo siguiente:

[...] Así las cosas, para acudir a la acción de cumplimiento o para emitir una orden de cumplimiento de un deber previsto en la ley o en un acto administrativo **no es necesario que el mismo haya fijado un plazo** para su ejecución por parte del obligado, pues basta con que contenga un deber expreso e inobjetable que emana de un mandato determinado, contenido en la ley o en un acto administrativo, y que la administración haya sido renuente a cumplirlo. Por tanto, tal como lo sostuvo esta corporación en la sentencia C-1194 de 2001, el deber que se busca exigir a través de la acción de cumplimiento “no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible porque el artículo 87 no consagró una acción de simple ejecución, sino una acción de mayor alcance”. [Énfasis de la sala].

65. A raíz de lo anterior, el 25 de enero de 2024 esta Sección¹⁴ se apartó de la postura que venía manejando desde hace tiempo según la cual, el mandato cuyo acatamiento se pide vía acción de cumplimiento debía contener un plazo expreso para su ejecución so pena de ser inexigible. En contraposición, se indicó lo siguiente:

129. [...] ante la omisión de un plazo o de una condición que de acaecer permitan verificar la exigibilidad de la norma cuyo acatamiento se solicita, será el juez quien caso por caso determine el alcance de la obligación «atendiendo a las diferentes modalidades que puede revestir»¹⁵. Para ello, podrá valerse del escrito de constitución en renuencia (requisito de procedibilidad) y de la respuesta que proporcione la entidad accionada para delimitar y precisar el alcance de la obligación incumplida, así como las circunstancias de tiempo modo y lugar, de conformidad con lo señalado por el alto tribunal.

130. De ahí, que el 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.

66. Lo anterior resulta pertinente en el presente asunto, teniendo en cuenta que, el hecho de que las disposiciones invocadas con la demanda no contengan un término para la publicación del Diario Oficial, no implica *per se* que las mismas

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 25 de enero de 2024. Expediente: 25000-23-41-000-2022-00243-01. C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU- 386 de 2023.



sean inexigibles como lo afirma el Tribunal. De ahí que, esta colegiatura difiera de los motivos que condujeron a la negativa de las pretensiones en primer grado.

67. En vista de ello, la Sala estima necesario delimitar el deber cuyo cumplimiento se pide acatar, de conformidad con las piezas procesales que integran el expediente. En particular, el escrito de constitución en renuencia, la demanda y las respuestas proporcionadas por la Imprenta Nacional.

68. Así las cosas, se encuentra que, en sentir de la parte actora la Imprenta Nacional estaría incumpliendo el deber que le asiste en relación con la administración del Diario Oficial, en el entendido que está cargando y publicando los actos administrativos en la página web con un retraso considerable de casi 15 días. Para ello, aportó certificación de publicaciones emitido por la accionada el 21 de marzo de 2024, en el que consta la inconsistencia entre la fecha del diario (inserción) y la del cargue de la siguiente manera:

Numero Diario Oficial	Fecha del Diario Oficial	Fecha de cargue
52.505	01/09/2023	14/09/2023 07:52:15
52.506	02/09/2023	14/09/2023 07:52:31
52.507	03/09/2023	15/09/2023 12:25:55
52.508	04/09/2023	15/09/2023 12:27:52
52.509	05/09/2023	15/09/2023 12:28:24
52.510	06/09/2023	18/09/2023 13:25:50
52.511	07/09/2023	18/09/2023 19:49:07
52.512	08/09/2023	20/09/2023 21:00:31
52.513	09/09/2023	20/09/2023 21:48:39
52.514	10/09/2023	22/09/2023 08:30:01
52.515	11/09/2023	22/09/2023 08:30:19
52.516	12/09/2023	22/09/2023 15:50:23
52.517	13/09/2023	26/09/2023 08:56:52
52.518	14/09/2023	26/09/2023 13:41:57
52.519	15/09/2023	26/09/2023 19:56:47
52.520	16/09/2023	26/09/2023 19:57:09

69. En esencia, considera que el retraso implica que las normas se cumplan o inicien su ejecución antes de que la entidad publique el respectivo diario, pues la vigencia de las disposiciones normativas empieza con la inserción y no con su cargue o publicación. Situación que afecta la seguridad en el Estado de Derecho y no puede ser avalado por el juez de cumplimiento.

70. Así las cosas, para la Sala la anomalía entre la fecha de la edición del diario [inserción de la norma] y su publicación efectiva al público [cargue] permite advertir que la Imprenta Nacional está incumpliendo con su deber de publicar el Diario Oficial. En efecto, esta obligación implica que la divulgación o publicación efectiva se realice de una manera que garantice las finalidades que justifican la existencia de este medio [publicidad, oponibilidad y seguridad jurídica en el ordenamiento jurídico colombiano], supuestos que no se cumplen con la situación que se esta presentado.



71. La Imprenta Nacional alega que su objeto social se viene cumpliendo de conformidad con la Constitución y la Ley. Sostuvo que la vigencia y oponibilidad de las disposiciones normativas está supeditada a la inserción en el Diario Oficial. Además, consideró que las disposiciones invocadas no le imponen un término para el cumplimiento de este deber, en especial el cargue o publicación del Diario Oficial.

72. La Sala rechaza este argumento porque una norma no es oponible si en realidad los destinatarios no la pueden conocer. Además, la inexistencia de un término no puede llevar a que se justifique la mora en la publicación del diario.

73. La entidad accionada también indicó que, resulta materialmente imposible que la fecha de inserción corresponda con la del cargue debido a todas las normas que deben incluirse en una publicación. En el mismo sentido, precisó que la fecha de inserción corresponde a la de inclusión de un grupo de normas en un consecutivo de la edición oficial y; en ese orden, la materialización de la publicación se da una vez pueden cargarse en la página web de la edición disponible al público.

74. Pues bien, de las piezas procesales que fueron allegadas al expediente, se advierte que el mandato en cabeza de la Imprenta Nacional no consiste propiamente en cargar al sitio web las normas jurídicas, el mismo día de su expedición. Es decir, que exista correspondencia entre la expedición de la norma y la publicación, pues resulta materialmente imposible para la autoridad accionada el cumplimiento del deber.

75. Ello es así, máxime si se tiene en consideración que para el momento en que se profirieron las normas cuyo cumplimiento se solicita, la Imprenta Nacional tenía el deber de imprimir el Diario Oficial y no cargarlo en una página web. Tal impresión era precedida por la inserción, edición y los demás procesos necesarios hasta su obtención física y posterior difusión. Por ende, resulta apenas razonable que la publicación no fue concebida como un deber diario a cargo de la autoridad accionada.

76. Ahora bien, conviene señalar que el Diario Oficial, como última fase del proceso de promulgación de la ley y los actos administrativos, constituye el momento a partir del cual se pone en conocimiento de los destinatarios de la norma su contenido y; por tanto, a partir del cual empiezan a surtir sus efectos jurídicos (oponibilidad).

77. En palabras de la Corte Constitucional:

La promulgación de la ley es requisito indispensable para su obligatoriedad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce (principio de la publicidad). Dicha función le corresponde ejecutarla al Gobierno, después de efectuada la sanción. Tal regla es complemento de la que prescribe que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento, **puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados**, para luego exigir su cumplimiento. Si la promulgación se relaciona exclusivamente con la publicación o divulgación del contenido de la ley, tal como fue aprobada por el Congreso de la República, no es posible deducir de allí facultad alguna que le

permita al Presidente determinar el momento a partir del cual ésta debe empezar a regir¹⁶ [Énfasis de la sala].

78. Luego, esta herramienta fue instituida como garantía del principio de publicidad en la medida que, solo a partir de que la norma jurídica es publicada en el Diario Oficial, los mandatos que ella disponga son oponibles a sus destinatarios. Incluso, este principio «constituye un fin esencial del Estado social de derecho, por cuanto permite enterar a la comunidad y mantenerla informada sobre los hechos que ocurren a su alrededor, así como de los fundamentos que motivan las decisiones adoptadas por las autoridades»¹⁷.

79. Al revisar el contenido de las disposiciones invocadas con la demanda, junto con los alcances definidos por los extremos procesales y la finalidad del Diario Oficial, encuentra esta Sala de Decisión que el mandato que radica en cabeza de la Imprenta Nacional es el de organización y administración del Diario Oficial, a efectos de garantizar la publicidad de los decretos, leyes y actos administrativos de carácter general que expidan las autoridades del orden nacional.

80. En concreto, la obligación que está en cabeza de la Imprenta Nacional no es otra distinta que garantizar la oponibilidad de los asociados a las normas jurídicas que se expiden en el ordenamiento. La cual, al día de hoy, se garantiza no a partir de la impresión del Diario Oficial, sino de su cargue en el sitio *web*. Así se dispuso en la edición 50.940 del 30 de abril de 2019, conforme fue informado por la autoridad accionada¹⁸.

81. Por ende, el deber a cargo de la Imprenta Nacional se agota a partir del proceso de publicación de las disposiciones, en la medida que está garantizado de manera fidedigna, que las normas jurídicas producto de las competencias de las autoridades nacionales fueron puestas en conocimiento de los ciudadanos en un término que, además de razonable, es cierto.

82. Esto último implica que la accionada tiene que insertar las normas jurídicas en una edición del Diario Oficial que será cargada en el sitio *web*. Ese cargue debe corresponder con la fecha de la edición, en la medida que es la forma como los interesados tienen noticia del momento exacto a partir del cual las disposiciones empiezan a surtir sus efectos y les son exigibles.

83. El proceso de publicación se concreta cuando la edición del Diario Oficial es informada mediante el cargue en el sitio *web*, pues es la manera como se concreta la ficción dispuesta por el legislador. A partir de ese momento es que los asociados pueden acceder a su consulta y tener noticia de las disposiciones que les son aplicables y por tanto, deben guiar su conducta.

84. Nótese que el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 dispone que los actos administrativos de carácter general no surtirán sus efectos mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial. Luego, se materializa a partir del cargue de

¹⁶ Sentencia C-932 de 2006.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-957 de 1999.

¹⁸ Cfr. índice 10 Samai. Oficio 20241400018463 suscrito por la coordinadora del grupo de promoción y divulgación de la Imprenta Nacional.

las disposiciones, es que los ciudadanos tuvieron noticia de las normas que los rigen. De ahí la importancia de que conozcan la fecha en que se concretó el proceso de publicación.

85. Así las cosas, la no coincidencia entre fecha de la edición y su cargue permiten concluir que la entidad demandada ha incumplido con el deber que le impuso el legislador. Solo se cumple con este deber cuando se garantiza a los destinatarios de las normas jurídicas, el conocimiento de su contenido y la fecha a partir de la cual empiezan a surtir sus efectos.

2.5.3. Análisis del cumplimiento del deber

86. De los elementos de juicio recaudados hasta esta instancia, se advierte que la Imprenta Nacional ha venido incumpliendo el mandato a su cargo, en la medida que no está garantizando la oponibilidad de las disposiciones jurídicas objeto de publicación en una fecha cierta.

87. Aunque no se desconoce que todas las disposiciones jurídicas que son expedidas son cargadas al sitio *web*, lo cierto es que la fecha de inserción; es decir, aquella en la que las normas fueron incluidas en una edición del Diario Oficial, no corresponden con la del cargue y los ciudadanos no tienen la posibilidad material de conocer esta situación

88. De los certificados expedidos por la Oficina de Sistemas e Informática de la entidad accionada, los días 21 de marzo y 14 de agosto de 2024, se corrobora que, aun cuando la inserción se materializa en una edición del Diario Oficial, su cargue se realiza en una fecha distinta.

89. Llama la atención el ejemplo traído a colación por la accionante en su escrito de impugnación y que enrostra el trámite de publicación del Decreto 1640 de 2023, expedido por la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa Nacional. En dicha disposición se ordenó la suspensión de las operaciones militares ofensivas y las operaciones especiales de Policía en contra de los integrantes del Estado Mayor Central de las FARC – EP entre las 00:00 horas del día 10 de octubre de 2023 hasta las 24:00 horas del día 16 de octubre de 2023.

90. La norma entró en rigor el 9 de octubre de 2023 y aparece en el Diario Oficial 52.543. No obstante, hasta el 20 del mismo mes y año se cargó para conocimiento del público en el Diario Oficial. Por lo tanto, la norma rigió por 11 días sin estar publicada y para el momento en que fue publicada de manera efectiva ya había vencido su vigencia, sin que la ciudadanía tuviera conocimiento.

91. Lo anterior pone en evidencia que, aunque la Imprenta Nacional no fue quien le asignó los efectos jurídicos al Decreto 1640 de 2023, la disposición surtió sus efectos sin el lleno de los requisitos que dispone el ordenamiento jurídico. Por tanto, no se estaría respetando de manera fidedigna la finalidad con la que se instituyó la figura del Diario Oficial.

92. Se resalta que, dentro de las pruebas recaudadas en el presente trámite también obra certificación emitida por el jefe de la Oficina de Sistemas e

Informática del 14 de agosto de 2024¹⁹ en la que se dejó constancia de que los ciudadanos no pueden verificar la fecha en que verdaderamente las ediciones del Diario Oficial fueron cargadas al portal *web* y, por tanto, empezaron a correr sus efectos.

93. En el ejemplo en cita, se advierte lo siguiente:



94. Luego, cualquier sujeto que realiza la consulta del Diario Oficial advierte que el mismo fue publicado el 9 de octubre de 2023; es decir, en la fecha de su inserción, cuando en realidad la misma se concretó hasta el 20 siguiente, que fue la fecha real de cargue y el día a partir del cual, los ciudadanos pudieron acceder a su contenido de manera oficial.

95. Lo anterior permite evidenciar que aun cuando la Imprenta Nacional *prima facie* publicó la norma jurídica, no garantizó la oponibilidad de los ciudadanos al referido Decreto, ni proporcionó la posibilidad de que se conociera la fecha real de su publicación.

96. Esto es así, porque la disparidad entre esas dos etapas implica que las normas jurídicas empiezan a surtir sus efectos antes de que los ciudadanos hayan tenido la posibilidad real de conocer su contenido, en contravía de los principios de publicidad, seguridad jurídica y legalidad.

97. Ello le permite advertir a esta Sala de Decisión que dicha institución no está cumpliendo con la finalidad constitucional que tiene y que consiste en vincular a los ciudadanos a los mandatos contenidos en las disposiciones jurídicas. Por el contrario, está funcionando sin ningún tipo de eficacia y seguridad para los asociados, comoquiera que las disposiciones surten sus efectos sin que la publicación se hubiere completado.

98. En ese sentido, se considera que la Imprenta Nacional al no cargar en el sitio *web* el Diario Oficial en la fecha de la edición que le corresponda, está incumpliendo con el mandato de organización y administración del Diario Oficial, a efectos de garantizar la publicidad de los decretos, leyes y actos administrativos de carácter general que expidan las autoridades del orden nacional, a su cargo.

99. Se itera, la autoridad no está en la posibilidad de cargar al sitio *web* todas las normas jurídicas que se producen diariamente, sino que, las debe insertar en

¹⁹ Cfr. índice 10 Samai.

una edición que carga posteriormente. Luego, debe garantizar seguridad tanto a la ciudadanía como a las autoridades, del momento exacto a partir del cual se concretó la publicación y, por tanto, las disposiciones empezaron a surtir sus efectos.

100. En vista de lo anterior, la Sala le ordenará a la Imprenta Nacional, adelantar las gestiones pertinentes para que, en todos los casos, la fecha del Diario Oficial sea la misma del cargue del acto o norma y que también corresponda con la de su publicación en el sitio *web* oficial de la entidad.

101. Sumado a lo anterior, debe precisarse que, de la interpretación sistemática de las normas que la Sala considera desconocidas en esta providencia y lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 4 de 1913²⁰, no podrá transcurrir más de 10 días entre la aprobación del acto o la norma y su publicación en la página *web* oficial de la entidad accionada.

102. La Sala considera oportuno reiterar que, afecta gravemente la seguridad jurídica que la edición del Diario Oficial y su cargue o publicación en la página *web* oficial, sean diferentes en el tiempo, como también que el ciudadano no tenga certeza del momento a partir del cual el respectivo acto o norma adquiere vigencia, obligatoriedad y resulta oponible. Al respecto es importante resaltar que la Corte Constitucional ha señalado:

Se concluye entonces que en el ordenamiento jurídico colombiano la promulgación de la ley equivale a su publicación, y que **si bien no es un requisito para la validez de la misma, si lo es para su vigencia y obligatoriedad, es decir, para que ésta vincule a los asociados**. En esa medida la jurisprudencia constitucional ha relacionado los conceptos de promulgación de la ley –que se materializa mediante su publicación en el Diario Oficial- y de eficacia jurídica o vigencia de la misma, entendidas estas últimas como fuerza o capacidad para producir efectos jurídicos de una norma, pues como antes se señaló los mandatos legales **sólo serán oponibles a los asociados -y por ende éstos sólo resultarán afectados por sus consecuencias jurídicas- a partir de su publicación**, por lo tanto una ley mientras no haya sido publicada es inoponible y no produce efectos jurídicos²¹. [énfasis de la sala].

103. De esta manera se garantizaría el principio de publicidad de las manifestaciones de voluntad del Estado y los interesados tendrán seguridad jurídica de que el Diario Oficial que están consultando empezó a surtir sus efectos en la fecha de su edición, o por lo menos, en la que aparece registrada como la del cargue, comoquiera que esta última corresponde al momento a partir del cual, verdaderamente pudo acceder a ella.

2.6. Síntesis de la decisión

104. Se revocará la sentencia del 4 de julio de 2024 emitida por la Sección Primera, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En su

²⁰ Ley 4 de 1913. Artículo 54: Se procurará que las leyes se publiquen e inserten en el periódico oficial dentro de los diez días de sancionadas. Cuando haya para el efecto un inconveniente insuperable, se insertarán a la mayor brevedad.

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-932 de 2006.

lugar, se rechazará la demanda respecto de los artículos 2 de la Ley 109 de 1994 y 8 de la Ley 1437 de 2011 por no superar el requisito de la renuencia.

105. Por otra parte, se declarará el incumplimiento de los artículos 4 numeral 5 de la Ley 109 de 1994, 119 de la Ley 489 de 1998, y 65 de la Ley 1437 de 2011.

106. Del contenido de las mismas, se advierte que la Imprenta Nacional tiene a su cargo la organización y administración del Diario Oficial, a efectos de garantizar la publicidad de los decretos, leyes y actos administrativos de carácter general que expidan las autoridades del orden nacional. Ese mandato se concreta en la medida que la Imprenta Nacional garantiza que los ciudadanos y las autoridades públicas tengan conocimiento de las disposiciones jurídicas expedidas, a efectos de, si lo quieren, ejercer control sobre las mismas, o reclamar la existencia de derechos particulares, según sea el caso.

107. Por lo anterior, se ordenará a la Imprenta Nacional que realice las gestiones administrativas pertinentes para que, en todos los casos, la fecha del Diario Oficial sea la misma del cargue del acto o norma y que también corresponda con la de su publicación en el sitio *web* oficial de la entidad.

108. Sumado a lo anterior, debe precisarse que, de la interpretación sistemática de las normas que la Sala considera desconocidas en esta providencia y lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 4 de 1913²², no podrá transcurrir más de 10 días entre la aprobación del acto o la norma y su publicación en la página *web* oficial de la entidad accionada.

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: REVOCAR la sentencia del 4 de julio de 2024 proferida por la Sección Primera, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: RECHAZAR la demanda respecto los artículos 2 de la Ley 109 de 1994 y 8 de la Ley 1437 de 2011 por no haberse agotado en debida forma la renuencia.

TERCERO: DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO de los artículos 4 numeral 5 de la Ley 109 de 1994, 119 de la Ley 489 de 1998 y 65 de la Ley 1437 de 2011.

CUARTO: En consecuencia, **ORDENAR** a la Imprenta Nacional que realice las gestiones administrativas pertinentes para que, en un término máximo de 3 meses, en todos los casos, la fecha del Diario Oficial sea la misma del cargue del acto o norma y que también corresponda con la de su publicación en el sitio *web*

²² Ley 4 de 1913. Artículo 54. Se procurará que las leyes se publiquen e inserten en el periódico oficial dentro de los diez días de sancionadas. Cuando haya para el efecto un inconveniente insuperable, se insertarán a la mayor brevedad.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Imprenta Nacional de Colombia
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01064-01

oficial de la entidad. Lo anterior de conformidad con lo explicado en los párrafos 100 y 101 de esta providencia. En ningún caso, podrá transcurrir más de 10 días entre la aprobación del acto o la norma y su publicación en la página web de la entidad accionada.

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

SEXTO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>»