



Demandante: Carlos Alberto Vega Maestre
Demandado: Instituto Nacional de Vías - Invias
Radicado: 20001-23-33-000-2025-00779-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 20001-23-33-000-2025-00779-01
Demandante: CARLOS ALBERTO VEGA MAESTRE
Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVÍAS

Tema: Elección de directores territoriales. Cumplimiento de la Resolución 3303 del 30 de julio de 2024.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala resuelve la impugnación interpuesta por la parte accionante, contra la sentencia del 19 de diciembre de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar al interior del trámite del asunto.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

El ciudadano Carlos Alberto Vega Maestre, obrando en nombre propio, promovió demanda¹ en ejercicio de la acción de cumplimiento establecida en el artículo 87 de la Constitución Política, reglamentado a través de la Ley 393 de 1997, en contra del Instituto Nacional de Vías, en lo sucesivo Invias, en la que pretende se acaten los artículos 11 y 12 de la Resolución 3303 del 30 de julio de 2024. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

1. Que se ordene a INVÍAS dar cumplimiento integral, inmediato y sin dilaciones a los artículos 11 y 12 de la Resolución 3303 de 2024 y, como consecuencia, al régimen de publicación de hojas de vida, respecto de la Dirección Territorial Cesar, en este orden:

1.1. Publicar la lista definitiva de seleccionados (o certificar la publicación si ya se realizó), indicando el medio y enlace oficial.

¹ Ver índice 2 de Samai – Cuaderno de primera instancia.



1.2. Enviar para publicar mi hoja de vida por tres (3) días calendario en la web institucional y en el portal de la Presidencia, dejando constancia fehaciente de fecha y hora de inicio y cierre.

1.3. Expedir el acto administrativo de nombramiento dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al vencimiento de la publicación de la hoja de vida, notificarlo y disponer mi posesión.

2. So pena de desacato (Art. 25 y 28 de la Ley 393 de 1997) que se ordene a INVÍAS remitir a este Despacho, dentro de tres (3) días a la ejecutoria de la sentencia, un cronograma cierto con fechas para cada hito (publicación de lista de elegibles, envío de la hoja de vida a DAPRE para la publicación en la página web de dicha entidad, y tiempo en días para la expedición del acto de nombramiento y posesión posterior a que se cumple el período de publicación en la página del DAPRE), así como reportes semanales hasta culminar la posesión del seleccionado por la terna.

3. Que se aperciba a la entidad respecto de las consecuencias disciplinarias o penales con ocasión al incumplimiento, conforme al Art. 28 de la Ley 393 de 1997².

1.2. Hechos

El Invias, el 30 de julio de 2024, expidió la Resolución 3303, «Por la cual se convoca a concurso público abierto para proveer los empleos de director territorial de las veintiséis (26) direcciones territoriales del Instituto Nacional de Vías – Invias».

El señor Carlos Alberto Vega Maestre se inscribió en la citada convocatoria, habiendo superado las pruebas pertinentes y quedando en la primera posición para el cargo de director territorial de la Dirección Territorial del Cesar.

Conformada la terna correspondiente, el Invias procedió a su envío con destino a la gobernación del Cesar. Lo anterior, en cumplimiento al fallo de tutela proferido por un juez de la República.

El ente territorial comunicó al Invias la elección y ratificación del señor Carlos Alberto Vega Maestre para el cargo para el cual se había postulado, por lo que, en aplicación del artículo 11 del citado acto administrativo, el Invias tiene el deber de publicar la lista definitiva de los seleccionados.

Asimismo, el artículo 12 de la Resolución 3303 de 2024, establece la obligación en cabeza de la demandada de realizar el nombramiento, lo cual no ha sucedido sin que haya justificación legal alguna al respecto.

Con base en lo anterior, mediante comunicado del 21 de octubre de 2025, el actor presentó ante el Invias escrito de constitución en renuencia. Dicha solicitud fue resuelta mediante Oficio 2025SVBOG-083888, en la que negó la existencia de la obligación alegada.

² Transcripción original con posibles errores



1.3. Actuaciones procesales relevantes

Por auto del 3 de noviembre de 2025³, la Magistrada ponente del Tribunal Administrativo del Cesar encontró cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 393 de 1997, por lo que admitió la demanda y ordenó notificar al Invias⁴.

Asimismo, estimó necesario ordenar la vinculación del departamento del Cesar⁵, el Departamento Administrativo de la Función Pública⁶ y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República⁷.

El **Invias**⁸ presentó informe en el que solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda, para lo cual indicó que las ternas que fueron remitidas a la gobernación del Cesar se hicieron con base en un fallo de tutela que posteriormente fue declarado nulo por el superior jerárquico.

Lo anterior, por cuanto en el trámite constitucional se impartió una orden que desbordaba el objeto del amparo, disponiendo el envío de las ternas a las 26 direcciones territoriales, desconociendo el carácter *inter partes* del amparo, por lo que la decisión definitiva circunscribió el caso únicamente la gobernación del Valle del Cauca.

Asimismo, puso de presente que sobre el asunto se ventiló una acción popular ante el Tribunal Administrativo del Chocó, la cual negó las pretensiones de la demanda en sentencia del 15 de agosto de 2025, confirmada por el Consejo de Estado el 18 de septiembre de 2025.

Frente a las disposiciones legales invocadas, precisó que la Resolución 3303 de 2024 no estableció un plazo para realizar la publicación, la remisión de hojas de vida, o la expedición del acto administrativo de nombramiento. En igual sentido, acotó que la elección realizada por el gobernado no conlleva automáticamente el

³ Ver índice 12 de Samai – Cuaderno de primera instancia.

⁴ Notificado mediante Oficio 156976 del 5 de diciembre de 2025, remitido al buzón de correo electrónico njudiciales@invias.gov.co, atencionciudadano@invias.gov.co y notificacionesjudiciales@invias.gov.co.

⁵ Notificado mediante Oficio 156975 del 5 de diciembre de 2025, remitido al buzón de correo electrónico juridica@cesar.gov.co, notificacionesjudiciales@gobcesar.gov.co, contactenos@cesar.gov.co y educacion@cesar.gov.co.

⁶ Notificado mediante Oficio 156973 del 5 de diciembre de 2025, remitido al buzón de correo electrónico soporte@funcionpublica.gov.co, soportesigep2@funcionpublica.gov.co, eva@funcionpublica.gov.co y notificacionesjudiciales@funcionpublica.gov.co.

⁷ Notificado mediante Oficio 156974 del 5 de diciembre de 2025, remitido al buzón de correo electrónico contacto@presidencia.gov.co y notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co.

⁸ Ver índice 17 de Samai – Cuaderno de primera instancia.



nombramiento en el cargo, el cual, es de libre nombramiento y remoción, por lo que en últimas es discrecional del nominador.

Finalmente, manifestó que sobre el asunto ha habido otro tipo de pronunciamientos en sede de tutela, los cuales han sostenido que el Invias no ha trasgredido garantías constitucionales de los ciudadanos, pues su conducta se ha acompasado con la legalidad que rige el concurso.

El **Departamento Administrativo de la Función Pública**⁹ contestó la demanda y anticipó que, desde el punto de vista de sus competencias legales, no ha hecho parte del proceso de selección que actualmente adelanta el Invias y tampoco tiene injerencia alguna en el trámite.

Conforme lo anterior, formuló como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva y la improcedencia de la acción, dado que, en su sentir, el actor cuestiona decisiones del Invias susceptibles de otro mecanismo judicial de defensa.

El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**¹⁰ alegó que no existe un deber a su cargo que se encuentre en estado de incumplimiento. Lo anterior, pues la única función que guarda con la Resolución 3303 de 2024 se contrae a la publicación de la hoja de vida del candidato seleccionado.

1.4. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo del Cesar, mediante sentencia del 19 de diciembre de 2025¹¹, resolvió rechazar la acción constitucional respecto al Decreto 1083 de 2015; y, frente a los artículos 11 y 12 de la Resolución 3303 de 2024 declaró la improcedencia, basado en que no es el mecanismo idóneo para cuestionar una decisión de carácter particular. Al respecto, consideró lo siguiente:

En el contexto reseñado, considera la Sala que el propósito de la parte actora no es obtener una simple declaración de cumplimiento de las normas señaladas como incumplidas en la demanda, sino que su verdadera intención es lograr su nombramiento como director territorial del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVÍAS) en el Departamento del Cesar.

Siendo así, es evidente que la demanda presentada lleva consigo la discusión de un asunto de carácter subjetivo que no es propio de esta acción constitucional, atendiendo a que su característica esencial es la de hacer cumplir un deber imperativo e inobjetable.

[...]

⁹ Ver índice 18 de Samai – Cuaderno de primera instancia.

¹⁰ Ver índice 20 de Samai – Cuaderno de primera instancia.

¹¹ Ver índice 22 de Sama – Cuaderno de primera instancia.



En conclusión, al observarse que el cumplimiento que se predica de los artículos 11 y 12 de la Resolución No. 3303 del 30 de julio de 2024 interesa solo al accionante para garantizar su nombramiento en el cargo de director territorial del INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS (INVÍAS), la presente acción resulta improcedente, sin que, en todo caso, se observara algún incumplimiento en la mencionada normatividad, como ya se expresó.

La anterior decisión se notificó a las partes e intervinientes el 19 de diciembre de 2025 a través de correo electrónico.

1.5. Impugnación

En la oportunidad procesal correspondiente, el señor Carlos Alberto Vega Maestre presentó escrito en el que solicitó que se revoque la decisión de primera instancia, para, en su lugar, ordenar el acatamiento de las disposiciones invocadas en la demanda.

Para el actor, el *a quo* le dio una lectura e interpretación equivocada a la pretensión planteada, pues, asumió que se trataba de un reparo contra un acto administrativo de carácter particular, cuando lo cierto es que solo se está pidiendo de manera llana el acatamiento de los artículos 11 y 12 de la Resolución 3303 de 2024.

Asimismo, puso de presente que el Tribunal dio por demostrado, sin que haya prueba que lo acredite, que el Invias sigue adelantando las etapas propias del acto administrativo. No obstante, el trámite se encuentra actualmente paralizado dado que a la fecha no ha realizado la publicación de la hoja de vida del aspirante.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación presentada por el actor contra la sentencia del 19 de diciembre de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, de conformidad con lo establecido en los artículos 3º de la Ley 393 de 1997, 10, 125, 150 y 152 de la Ley 1437 de 2011, y el 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 la 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. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la decisión de primera instancia, que resolvió de forma adversa las pretensiones a la parte



demandante. Para lo cual se resolverán, en su estricto orden, los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Se cumplió con la constitución en renuencia de la autoridad demandada frente a la disposición invocada como incumplida?
- ¿Se superan los requisitos de procedencia de la acción de cumplimiento?

En caso de ser afirmativas las respuestas, se deberá absolver el siguiente planteamiento:

- ¿El Invias se encuentra en la obligación de acatar lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la Resolución 3303 de 2024?

2.3. Razones jurídicas de la decisión

A efectos de resolver tales, resulta pertinente abordar los siguientes temas: i) naturaleza de la acción de cumplimiento, ii) el estudio del requisito de renuencia, y iii) el caso concreto.

2.3.1. Naturaleza de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política; como un mecanismo para que toda persona pueda, «acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido».

En igual sentido, el artículo 1.º de la Ley 393 de 1997 precisa que, «[t]oda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos».

Colombia es un Estado Social de Derecho, y dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; teniendo en cuenta lo anterior y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2.º de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado, logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

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



el inminente incumplimiento; la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

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] (subrayado por fuera del texto).

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que, se deben acreditar los siguientes requisitos mínimos:

- a. Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (art. 1.º)¹²
- b. Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8.º).
- c. El artículo 8.º señala que, 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.
- d. Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. Por tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela; o se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (art. 9.º).

Solo una vez suplidadas las anteriores exigencias, corresponderá analizar la existencia de un mandato imperativo e inobjetable que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido esta acción. Este último

¹² Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



corresponde a un análisis del fondo del asunto del cual depende la prosperidad de las pretensiones expuestas en la demanda.

2.3.2. De la renuencia

El inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5.º del artículo 10 ibidem, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a las entidades accionadas en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud; de esta manera, quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento

Al respecto, esta Sección ha señalado que:

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

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

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

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos [13] (Negrillas fuera de texto).

Por lo tanto, la Sala debe estudiar si la parte actora cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia a la accionada, antes de instaurar la demanda.

¹³ [En la providencia se citó «Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla»]



Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que «el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»¹⁴, ya que no se ha dado por demostrado su agotamiento cuando la petición «tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia».

Resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o porque, aunque sea emitida en tiempo, «resulte contraria al querer del ciudadano»¹⁵.

En el presente asunto, se encuentra demostrado que la accionante, previo a acudir al aparato judicial, presentó ante la accionada escrito de constitución en renuencia en el que formuló la siguiente solicitud:

2.- Solicitud (Constitución de renuencia).

2.1.- Que el director general de INVIAS cumpla lo previsto en los artículos 11 y 12 de la Resolución 3303 de 2024.

2.2.- En consecuencia, que el director general de INVIAS publique la lista definitiva de seleccionados, en la cual debo figurar como elegido para la Dirección Territorial Cesar (Artículo 11 de la Resolución 3303 de 2024) y, además, se expida el acto administrativo de nombramiento correspondiente (Artículo 12 de la Resolución 3303 de 2024).

A su turno, se tiene que el Invias mediante Oficio 2025SVBOG-083888, negó la existencia de la obligación alegada por el demandante.

Con base en lo anterior y el marco conceptual precisado en este acápite, la Sala estima que en el presente asunto la parte demandante cumplió a cabalidad el requisito de que trata el artículo 8. ° de la Ley 393 de 1997, correspondiente a la constitución en renuencia de la autoridad demandada.

2.3.3. Caso concreto

En el presente caso se discute la pretensión de cumplimiento promovida por el señor Carlos Alberto Vega Maestre contra el Invias, en la que demanda el acatamiento de

¹⁴ Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

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



los artículos 11 y 12 de la Resolución 3303 de 2024. En ese sentido, las normas en comento indican lo siguiente:

Resolución 3303 de 30 de julio de 2024

«Por la cual se convoca a concurso público abierto para proveer los empleos de director territorial de las veintiséis (26) direcciones territoriales del Instituto Nacional de Vías – Invias»

Artículo 11. SELECCIÓN DE PERSONA A SER NOMBRADA EN EL EMPLEO COMO DIRECTOR TERRITORIAL. Una vez la Gobernadora o Gobernador competente, seleccione a la persona a ser nombrada en cada Dirección Territorial según los plazos y términos establecidos en el artículo 2.2.28.4 del Decreto 1083 de 2015, en virtud de los principios de transparencia y publicidad, el Instituto Nacional de Vías **procederá** a publicar la lista definitiva de seleccionados para ocupar el empleo de Director Territorial, código 0042, grado 16 objeto de la presente convocatoria.

Contra dicho listado no procede recurso ni reclamación alguna dado que se trata del resultado del proceso de selección público adelantado que no limita ni restringe la facultad de selección asignado a los Gobernadores departamentales en la Constitución y la ley.

Artículo 12. DESIGNACIÓN EN EL EMPLEO DE DIRECTOR TERRITORIAL. Con fundamento en la selección realizada por los Gobernadores departamentales, la Dirección General del Instituto Nacional de Vías – INVIAS- **procederá a realizar el nombramiento** de las personas seleccionadas en cada Dirección Territorial en el empleo de Director Territorial, código 0042, grado 16. (Énfasis de la Sala)

Como punto de partida, las disposiciones legales citadas se encuentran consignadas en un acto administrativo que se encuentra actualmente vigente; del mismo modo, no media prueba que acredite que las normas hayan sido suspendidas, derogadas o removidas del ordenamiento jurídico por causa legal o decisión judicial.

En segundo lugar, se tiene que el debate que plantea la parte actora, no es susceptible de ser ventilado a través de otro mecanismo judicial de defensa, pues, contrario a lo sostenido por el Tribunal Administrativo del Cesar, en el presente asunto, la norma es de carácter impersonal y abstracto, sin que haga referencia a una situación específica y particular del señor Vega Maestre. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que ninguno de los argumentos expuestos por el accionante, tiene como objeto reprochar la legalidad de las citadas disposiciones.

En igual sentido, el debate que se plantea en esta instancia no es susceptible de ser ventilado a través de la acción de tutela, toda vez que no se ven involucrados derechos fundamentales.

Finalmente, el acatamiento de la norma no conlleva para la parte demandada incurrir en un gasto no presupuestado.



Expuesto lo anterior, se recuerda que la finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el acatamiento de una ley o de un acto administrativo, tal como lo dispone el artículo 87 constitucional.

No obstante, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como “*deberes*”. Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato “*imperativo e inobjetable*”.

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

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

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

Ahora bien, con su escrito de contestación el Invias alegó que en el presente asunto la Resolución 3303 de 2024 no estableció un término para realizar cada una de las fases que componen el concurso, por lo que no resulta razonable predicar una situación de incumplimiento. Sobre tal aspecto, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

56. 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

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

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



Demandante: Carlos Alberto Vega Maestre
Demandado: Instituto Nacional de Vías - Invias
Radicado: 20001-23-33-000-2025-00779-01

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”¹⁸

Aunado lo anterior, avalar la tesis que plantea el Invias, contraría los principios sobre los cuales descansa el ejercicio de la función pública, establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política, pues dicho proceder afecta la economía, celeridad y eficacia del actuar de la administración.

Ahora bien, el Invias estima que la remisión de las ternas a las gobernaciones es un trámite que se encuentra viciado, pues dicho envío se hizo en cumplimiento a una orden judicial que posteriormente fue declarada nula, en el trámite del recurso de impugnación.

Al respecto, esta Sección estima que el fallo de tutela es una cuestión totalmente accesoria y ajena a la presente acción constitucional, pues, se reitera, la finalidad de este mecanismo es lograr el acatamiento de deberes consignados en la ley o acto administrativo sin ahondar en circunstancias de tipo subjetivo en torno a su ejecución.

Siendo ello así, si el Invias estima que eventualmente se configuró una irregularidad, dicha situación escapa a la competencia del juez de cumplimiento, dado que para tales fines el legislador ha establecido otros mecanismos para ventilar tales circunstancias.

Expuesto lo anterior, la Sala tiene por demostrado que el Invias, mediante Oficio 2025S-VBOG-063148 dirigido a la gobernadora del Cesar informó sobre la terna para director territorial de la Dirección Territorial Cesar de la entidad.



De acuerdo con el proceso surtido y en atención a lo previsto en el numeral 13 del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, los gobernadores tienen la competencia para designar a los directores territoriales de las entidades del orden nacional, como es el caso del Instituto Nacional de Vías, dentro de su respectiva jurisdicción.

En virtud de lo anterior, y en cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia de Tutela No. 92 del 16 de julio de 2025, se presenta nuevamente la terna de las personas que, habiendo cumplido con todos los requisitos del concurso público y abierto, resultaron seleccionadas para el cargo mencionado:

- **Nombre: Rubén Darío Morales Fuentes**
No. Cédula: 77169357
- **Nombre: Eduardo Oliver Mena Rodríguez**
No. Cédula: 77157535
- **Nombre: Carlos Alberto Vega Maestre**
No. Cédula: 77193795

En el siguiente enlace puede consultar los documentos soporte de dicha terna: [CESAR](#)

Quedamos atentos a su disposición para cualquier consulta adicional o para coordinar los pasos siguientes en el proceso de designación del Director Territorial Cesar, por lo que solicitamos su apoyo en comunicar la decisión.

¹⁸ Sentencia SU-386 de 2023. MP Antonio José Lizarazo Ocampo.



Asimismo, está demostrado que el ente territorial, con ocasión del citado comunicado, emitió respuesta en la que informó al Invias lo siguiente:

Referencia: Rad. 2025S-VBOG-063148

Asunto: Comunicación sobre terna para el cargo de Director Territorial Cesar - INVIAS

Cordial saludo:

Dando alcance al oficio de la referencia, y en cumplimiento de nuestras obligaciones constitucionales y legales, especialmente las consagradas en el artículo 305 de la Constitución Política y los artículos 2.2.28.1, 2.2.28.2 y 2.2.28.4 del Decreto 1083 de 2015, nos permitimos escoger al Director Territorial del Instituto Nacional de Vías - INVIAS, en el Departamento del Cesar, de la terna remitida por la entidad, previo proceso de selección público y abierto adelantado por el Instituto.

Así las cosas, revisadas las hojas de vida de las personas ternadas por el Instituto, se decidió escoger al señor **CARLOS ALBERTO VEGA MAESTRE**, identificado con cédula de ciudadanía No. 77.193.795, para que ocupe el cargo de Director Territorial de la Dirección Territorial del INVIAS en el Departamento del Cesar.

Con base en lo anterior, se tiene que la autoridad demandada desde el 4 de septiembre de 2025 tiene conocimiento de la decisión de la gobernadora del Cesar, sobre la persona que ocupara el cargo, sin que a la fecha haya desplegado actividad alguna para evacuar las demás etapas establecidas en su propio acto administrativo sobre la elección de directores territoriales.

La Sala estima que el artículo 11 de la Resolución 3303 del 2024 estableció un mandato a cargo del Invias, traducido en que la entidad, una vez fue notificado de la decisión de la gobernadora del Cesar, debió publicar la lista correspondiente con el nombre del señor Carlos Alberto Vega Maestre como director territorial de la entidad en el Cesar.

Ahora bien, el artículo 12 del acto administrativo también establece que el Invias procederá a realizar el nombramiento de las personas seleccionadas en cada una de las direcciones territoriales de la entidad, sin que a la fecha se haya realizado dicha acción.

Adicionalmente, consultado el sitio web de la entidad, en torno al cronograma del concurso, se echa de menos un calendario de fechas en el que se indique la oportunidad en la cual la autoridad accionada iba a realizar tales acciones, siendo la última actividad la de publicación de resultados consolidados¹⁹.

¹⁹ Ver <https://www.invias.gov.co/publicaciones/4226/concurso-publico-abierto-para-proveer-los-empleos-de-director-territorial/>.



En suma, se dispondrá que en un término de veinte (20) días, computados a partir de la ejecutoria de la presente providencia el Invias proceda a publicar la hoja de vida conforme lo establecido en el artículo 11 de la Resolución 3303 de 2024 del señor Carlos Alberto Vega Maestre como director territorial de la Dirección Territorial del Invias Cesar.

Vencido el anterior plazo, dentro de los diez (10) días siguientes, se deberá proferir el acto administrativo de nombramiento del director territorial de la Dirección Territorial del Cesar del Invias.

III. DECISIÓN

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,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 19 de diciembre de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, conforme lo expuesto en la parte considerativa de la presente decisión. En su lugar, **DECLARAR** que el Instituto Nacional de Vías – Invias, incumplió los mandatos establecidos en los artículos 11 y 12 de la Resolución 3303 del 30 de julio de 2024, «Por la cual se convoca a concurso público abierto para proveer los empleos de director territorial de las veintiséis (26) direcciones territoriales del Instituto Nacional de Vías – Invias». En consecuencia se ordena:

1. El Instituto Nacional de Vías – Invias, en el término de veinte (20) días, computados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, deberá acatar el mandato consignado en el artículo 11 de la Resolución 3303 del 30 de julio de 2024, esto es, realizar la publicación de la lista definitiva de seleccionados para ocupar el empleo de Director Territorial, código 0042, grado 16 de la Dirección Territorial del Invias Cesar.
2. Vencido el anterior plazo, el Instituto Nacional de Vías – Invias, en el término de diez (10) días siguientes al vencimiento del plazo indicado en el numeral anterior, deberá acatar el mandato consignado en el artículo 12 de la Resolución 3303 del 30 de julio de 2024, nombrando a la persona en el empleo de Director Territorial, código 0042, grado 16 de la Dirección Territorial del Invias Cesar.

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



Demandante: Carlos Alberto Vega Maestre
Demandado: Instituto Nacional de Vías - Invias
Radicado: 20001-23-33-000-2025-00779-01

TERCERO: En firme la presente decisión, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.