**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Objeto y finalidad.**

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° de la Ley 393 de 1997 precisa que “*Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos […]*”.Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2º 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 de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos. 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…*”.

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Requisitos mínimos para que prospere.**

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos: i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º). ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y 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 la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º). iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento 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 (Art. 8º). El artículo 8 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. iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Normas contra las que procede y requisitos.**

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprenden tanto la ley en sentido formal como material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150-10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política. Sin dejar a un lado, la procedencia de la acción de cumplimiento contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la administración de producir efectos jurídicos, se precisa lo anterior, si se tiene en cuenta que no es dable el mecanismo constitucional previsto en el artículo 87 constitucional frente a actos de mera ejecución, pues tales determinaciones no tienen la categoría de un verdadero actoadministrativo, ya que solo se limitan a materializar una orden judicial o administrativa. Dentro de este contexto, resulta pertinente manifestar que es inadecuada la acción de cumplimiento en relación con normas fundamentales, (…). Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad de la acción y, para ello, es necesario que el demandante previamente a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado.

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Subsidiariedad.**

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales. (…).Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos, a menos que estén apropiados; o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 Superior.

**RENUENCIA – Noción y contenido.**

El requisito de la constitución en renuencia de la autoridad, 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 y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud. 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 […]”. 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 8° 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. 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…”. Por último, 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.

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Improcedencia por no superarse el principio de subsidiariedad para ordenar reliquidación de pensión de vejez y la inexistencia de perjuicio irremediable.**

Descendiendo al fondo del asunto, a la Sala le corresponde establecer la procedencia del medio de control de la referencia, para exigir a COLPENSIONES el cumplimiento del acto administrativo, Resolución n.° GNR-72076 de 4 de marzo de 2014, mediante el cual se reconoció a su favor la pensión de vejez, o si por el contrario el demandante dispone de otro medio de defensa. Por consiguiente, la Sala analizará previamente si en el presente caso se han cumplido los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere. (…) La parte actora pidió el cumplimiento del siguiente acto administrativo: Resolución n.° GNR-72076 de 4 de marzo de 2014, expedida por COLPENSIONES, mediante la cual se reconoció el pago de una pensión de vejez a favor del señor José Armando Ardila Rincón, en los siguientes términos y cuantías: “Valor mesada al 2014 = $1,875,250”, de conformidad con el Decreto 929 de 1976 “Por el cual se establece el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y sus familiares” y tasa de remplazo del 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre. (…). De conformidad con lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que, de no proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante. (…). En el caso concreto, la Sala advierte que el acto administrativo sobre el cual recae la presente acción de cumplimiento es un acto administrativo de carácter particular y concreto a través del cual se reconoció una prestación económica, que de acuerdo con lo narrado por el accionante, no se liquidó correctamente en los términos fijados en aquél, razón por la cual, puede decirse que el accionante cuenta con otro mecanismo para hacer exigible el cumplimiento de la Resolución GNR-72076 de 4 de marzo de 2014, expedida por COLPENSIONES. En efecto, el señor José Armando Ardila Rincóntiene a su alcance el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para obtener por vía judicial la liquidación de su pensión en los términos que considera son procedentes, o puede exigir el cumplimiento del acto administrativo en mención acudiendo al proceso ejecutivo. Estima la Sala que no se aprecia un riesgo de un perjuicio grave e inminente para el actor, con motivo del ejercicio del otro medio de defensa judicial, en la medida en que actualmente disfruta de la pensión de vejez, como se lee dentro contenido de la Resolución VPB 10026 del 1° de marzo de 2016 (mediante la cual se resolvió el recurso de apelación y decidió confirmar la resolución que negó la reliquidación de la pensión), lo cual garantiza el cubrimiento de sus requerimientos básicos y la atención en seguridad social. Luego, no se logra establecer que el señor Ardila se encuentre en una situación de urgencia, comoquiera que no se allegaron pruebas que permitan establecer la configuración de un perjuicio grave e inminente, razón de más para concluir la improcedencia de la presente acción de cumplimiento. Dichas circunstancias particulares hacen que en este caso no pueda tenerse como superado el requisito de subsidiariedad contemplado en el artículo 9º de la Ley 393 de 1997, lo cual hace improcedente la acción de cumplimiento presentada por el señor José Armando Ardila, por las razones expuestas.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| <https://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150012333000202200365001500123> |

Tunja, 27 de julio de 2022

**Medio de control : Cumplimiento**

**Demandante : José Armando Ardila Rincón**

**Demandado : COLPENSIONES**

**Expediente : 150013333001-2022-00365-00**

Magistrado ponente: **Luis Ernesto Arciniegas Triana**

Decide la Sala la acción de cumplimiento interpuesta por el señor *José Armando Ardila Rincón* en nombre propio, contra COLPENSIONES.

1. **ANTECEDENTES**

Se presenta acción de cumplimiento en procura de que se ordene a la autoridad demandada el cumplimiento del acto administrativo, Resolución n.° GNR-72076 de 4 de marzo de 2014, mediante el cual se reconoció a su favor la pensión de vejez, y, en consecuencia, se ordene su liquidación en la forma allí ordenada, teniendo en cuenta el promedio de lo devengado durante el último semestre de servicio, incluyendo los factores salariales.

**II- HECHOS**

Cuenta que mediante la Resolución **GNR 72076 de 4 de marzo de 2014** COLPENSIONES **reconoció su pensión de vejez, pero que continuó laborando un tiempo más, hasta el 1° de julio del 2014.**

Expresa que el acto administrativo cuyo cumplimiento solicita fija los criterios del reconocimiento de la pensión de vejez.

Asegura que no existe otro medio defensa, y que se podría pensar en el proceso ejecutivo, pero como la obligación se haya sin liquidar, entonces en su sentir, no reúne los requisitos del artículo 297 del CPACA[[1]](#footnote-1).

Sostiene que la Resolución n.° 72076 de 2014 se haya ejecutoriada, en firme y en plena vigencia, de la cual se presume su legalidad, porque no ha sido anulada por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Que el 21 de enero el 2022 radicó ante COLPENSIONES solicitud de liquidación de la pensión, en los términos que fue reconocida, teniendo en cuenta el promedio de lo devengado durante el último semestre, ya que su retiro del servicio tuvo ocurrencia partir del 1° de julio del 2014. **No obstante, asegura que a la fecha, hace más de 4 meses, no ha tenido respuesta alguna.**

**III. TRÁMITE DE LA ACCIÓN**

1. La demanda fue admitida por esta Corporación mediante auto de 27 de junio de 2022 y notificada en forma personal a COLPENSIONES. Dentro del término concedido la autoridad accionada se pronunció.

2. Contestación de la demanda: **COLPENSIONES**, a través de abogado, contestó la demanda de la referencia, solicitando que se declare la improcedencia de la demanda.

Expone que mediante la Resolución **GNR No. 72076 del 4 de marzo de 2014**, la demandada **reconoció una pensión de vejez** al señor José Armando Ardila Rincón, en cuantía de $1.875.250.oo pesos, efectiva a partir del retiro oficial del servicio público, notificado el 12 de marzo de 2014, teniendo en cuenta las 1.782 semanas de cotización, de conformidad con el Decreto 929 de 1976 y tasa de remplazo del 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre.

Que mediante la Resolución **GNR No. 281716 del 15 de septiembre de 2015** se le **negó la petición de liquidación** de la pensión de vejez al demandante, de conformidad con la sentencia C-230 de 2015 y la Circular 16 de la entidad.

Informa que la anterior resolución se notificó el 18 de septiembre de 2015, y el señor José Armando Ardila Rincón encontrándose en el término otorgado, interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación bajo el número 2015\_9397684 del 1° de octubre de 2015, previas las formalidades legales señaladas en el CPACA, manifestando entre otras las siguientes inconformidades:

“(…) Con base a lo anteriormente explicado solicito ante esta Entidad y al Superior Jerárquico, se **modifique mi pensión y se me reconozca la reliquidación a la que tengo derecho** tomando en cuenta que se **debe hacer con los últimos salarios devengados e incrementos** estipulados en la norma taxativamente, ya que toda la documentación aparece en el proceso…”.

Comunica que mediante la Resolución GNR 415117 del 22 de diciembre de 2015 resolvieron el recurso de reposición, confirmando la resolución censurada y enviaron el recurso de apelación al superior jerárquico para lo pertinente.

Manifiesta que mediante la Resolución VPB 10026 del 1° de marzo de 2016 resolvieron el recurso de apelación y decidieron confirmar la resolución censurada en los siguientes términos:

“Una vez efectuada las operaciones aritméticas se observa que el valor arrojado bajo los parámetros del Decreto 929 de1976 y con el IBL del promedio de lo cotizado durante los últimos diez años de cotizaciones por resultar este más favorable, es inferior a la mesada que viene devengando actualmente en la nómina de pensionados que asciende al valor de $2,075,485.00 por lo que en aplicación al principio de favorabilidad se niega la reliquidación pensional solicitada y de contera se procederá a confirmar la resolución censurada”.

Narra que las anteriores resoluciones fueron notificadas y dentro del término señalado por la ley se presentaron los respectivos recursos. Que una vez ejecutoriada la Resolución VPB 10026 del 1° de marzo de 2016 se procedió a dar cumplimiento internamente a lo ordenado por ellos, “*asignando el trámite al área correspondiente para lo pertinente, situación que es de conocimiento del accionante, pues se hace necesario indicar al despacho, que respecto a todas y cada una de las solicitudes realizadas por el accionante se le ha dado respuesta en dichos términos”*.

**3. Concepto del Ministerio Público**

La Procuraduría 46 Judicial II de Asuntos Administrativos, delegada ante esta Corporación, rinde concepto **solicitando que se declare improcedente la acción de cumplimiento de la referencia** y se remita el proceso a la jurisdicción laboral, que es la competente frente al conocimiento de procesos ejecutivos cuando el título materia de **recaudo es un acto administrativo.**

Estima que, en el caso concreto, el proceso ejecutivo es el mecanismo idóneo que puede ejercer el actor para ver materializado su derecho, “*porque en un acto individual se reconoce la existencia de una obligación expresa, clara y exigible, lo que implica que no es viable la acción de cumplimiento”.*

Que si bien el demandante advierte que la acción de cumplimiento es procedente porque el eventual proceso ejecutivo no procede porque la obligación se halla sin liquidar, para dicha agencia “*se trata de una obligación* ***determinable*** *según los parámetros de liquidación dados en la parte resolutiva de la Resolución No GNR-72076 de 04 de marzo de 2014”.*

Advierte que en el artículo 1° del mencionado acto administrativo se establece el valor de la mesada para el 2014: “*mesada al**2014: 1.875.250”* la que puede indexarse a la fecha de incorporación en nómina, según las tablas de series de empalme del DANE, trayendo como soporte de sus argumentos apartes de la providencia emitida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el 24 de abril de 2019, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2018-03153-01, CP: Milton Chaves García.

1. **CONSIDERACIONES**

**1. Competencia**

Este tribunal es competente en primera instancia para conocer del medio de control de la referencia según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 152 del CPACA.

**2. Problema Jurídico**

En el caso sub exámine corresponde a la Sala establecer la procedencia del medio de control de la referencia, para exigir a COLPENSIONES el cumplimiento del acto administrativo, Resolución GNR-72076 de 4 de marzo de 2014, mediante el cual se reconoció a su favor la pensión de vejez, o si por el contrario el demandante dispone de otro medio de defensa.

**3. Generalidades de la acción de cumplimiento[[2]](#footnote-2)**

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° de la Ley 393 de 1997 precisa que “*Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos […]*”.

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2º 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 de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

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…*”[[3]](#footnote-3) (Subraya 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 cumplir los siguientes requisitos mínimos:

i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)[[4]](#footnote-4)

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y 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 la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento 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 (Art. 8º). El artículo 8 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.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

**4. Normas contra las que procede la acción de cumplimiento y requisitos**

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprenden tanto la ley en sentido formal como material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150-10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política[[5]](#footnote-5).

Sin dejar a un lado, la procedencia de la acción de cumplimiento contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la administración de producir efectos jurídicos, se precisa lo anterior, si se tiene en cuenta que **no es dable el mecanismo constitucional previsto en el artículo 87 constitucional frente a actos de mera ejecución,** pues tales determinaciones no tienen la categoría de un verdadero actoadministrativo, ya que solo se limitan a materializar una orden judicial o administrativa[[6]](#footnote-6).

Dentro de este contexto, resulta pertinente manifestar que es inadecuada la acción de cumplimiento en relación con normas fundamentales, *“[…] pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C193 de 1998, al concluir que no procede ésta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas […]*”[[7]](#footnote-7).

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad de la acción y, para ello, es necesario que el demandante previamente a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado[[8]](#footnote-8).

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Lo cual se explica en “*… garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio…*”[[9]](#footnote-9) .

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos,[[10]](#footnote-10) a menos que estén apropiados[[11]](#footnote-11); o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 Superior[[12]](#footnote-12).

**5. De la renuencia**

El requisito de la constitución en renuencia de la autoridad, 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 y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

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 […]*”[[13]](#footnote-13).

Sobre este tema, la Sección Quinta del Consejo de Estado 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 necesarioanalizar 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 administrativo**s […][[14]](#footnote-14)” (Negrillas fuera de texto).

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 […]”

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 8° 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.

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…”*.

Por último, 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]](#footnote-15).

**6. Análisis y solución del caso concreto**

Descendiendo al fondo del asunto, a la Sala le corresponde establecer la procedencia del medio de control de la referencia, para exigir a COLPENSIONES el cumplimiento del acto administrativo, Resolución n.° GNR-72076 de 4 de marzo de 2014, mediante el cual se reconoció a su favor la pensión de vejez, o si por el contrario el demandante dispone de otro medio de defensa.

Por consiguiente, la Sala analizará previamente si en el presente caso se han cumplido los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere.

***-Lo que se pide cumplir***

La parte actora pidió el cumplimiento del siguiente acto administrativo:

Resolución n.° GNR-72076 de 4 de marzo de 2014, expedida por COLPENSIONES, mediante la cual se reconoció el pago de una pensión de vejez a favor del señor José Armando Ardila Rincón, en los siguientes términos y cuantías: “*Valor mesada al 2014 = $1,875,250*”, de conformidad con el Decreto 929 de 1976 “*Por el cual se establece el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y sus familiares”* y tasa de remplazo del 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre.

El demandante resalta algunos apartes de la citada resolución, entre ellos, el siguiente:

“Que de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del Decreto 929 de 1976, los funcionarios y empleados de la Contralora General tendrán derecho, al llegar a los 55 años de edad, si son hombres y de 50 si son mujeres, y cumplir 20 años de servicio público continuo o discontinuo, anteriores o posteriores a la vigencia de este Decreto, de los cuales por lo menos diez lo hayan sido exclusivamente a la Contralora General de la República, a una pensión ordinaria vitalicia de jubilación equivalente al 75% del promedio de los salarios devengados durante el último semestre”.

…

Que conforme a la Circular 054 de 2010 expedida por el Procurador General de la Nación y la Circular Interna 01 de 2012, suscrita por la Vicepresidencia Jurídica y Doctrinal y la Vicepresidencia de Prestaciones y Beneficios, la forma de liquidación de la presente prestación, se efectúa teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 7 del Decreto 929 de 1976, incluyendo como ingreso base de cotización los factores salariales que constituyan una remuneración habitual y periódica, como son los establecidos en el Decreto 720 de 1978, Decreto 1045 de 1978 y Decreto 1158 de 1994, aplicable por remisión del artículo 17 del Decreto 929 de 1976”.

Bajo este panorama, la Sala encuentra que se cumple con el primero de los requisitos de procedencia de la acción constitucional, toda vez que se busca la materialización de un acto administrativo, tal y como lo exige el artículo 1º de la Ley 393 de 1997.

* ***Renuencia***

Para cumplir con el requisito de renuencia la parte accionante asegura que constituyó en renuencia a COLPENSIONES mediante la petición radicada el 21 de enero de 2022, mediante la cual solicita que se le reliquide la pensión de vejez en los términos en que fue reconocida, es decir, con fundamento en la Resolución n.° 72076 de 4 de marzo de 2014.

Que se realizó una nueva petición de cumplimiento del citado acto administrativo, mediante la petición de 20 de mayo de 2022, en la que se pide “*el cumplimiento al acto administrativo contenido en la Resolución n.° GNR 72076 de 4 de marzo de 2014, que reconoció mi pensión*”. Agrega que su pensión se le reconoció con fundamento en el régimen para los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República. Por lo expuesto solicita que se proceda a liquidar su pensión “*teniendo en cuenta el promedio de lo devengado durante el último semestre, incluyendo los respectivos factores salariales*”. Lo anterior con fundamento en el artículo 161[[16]](#footnote-16) del CPACA y el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

Conforme a lo anterior, para la Sala se encuentra acreditado el requisito de constitución en renuencia al que se refiere el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, porque no reposa prueba de que se haya dado respuesta a las citadas peticiones.

* *Ausencia de otro instrumento de defensa judicial*

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que, de no proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

COLPENSIONES en la contestación de la demanda solicita que se declare la improcedencia, argumentando que mediante la Resolución GNR No. 281716 del 15 de septiembre de 2015 **negaron la reliquidación de la pensión de vejez** al demandante; que mediante la Resolución GNR 415117 del 22 de diciembre de 2015 se resolvió el recurso de reposición, confirmando la resolución anterior. Y finalmente, mediante la Resolución VPB 10026 del 1° de marzo de 2016 se resolvió el recurso de apelación, confirmando la resolución que negó la reliquidación de la pensión.

Por su parte, el Ministerio Público aduce que el demandante dispone de otro medio de defensa, esto es, el proceso ejecutivo, que en su sentir, es el mecanismo idóneo que puede ejercer para ver materializado su derecho, en vez de hacerlo a través de la acción de cumplimiento.

En el caso concreto, la Sala advierte que el acto administrativo sobre el cual recae la presente acción de cumplimiento **es un acto administrativo de carácter particular y concreto** a través del cual se reconoció una prestación económica, que de acuerdo con lo narrado por el accionante, no se liquidó correctamente en los términos fijados en aquél, razón por la cual, puede decirse que el accionante cuenta con otro mecanismo para hacer exigible el cumplimiento de la Resolución GNR-72076 de 4 de marzo de 2014, expedida por COLPENSIONES.

En efecto, el señor *José Armando Ardila Rincón* tiene a su alcance el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para obtener por vía judicial la liquidación de su pensión en los términos que considera son procedentes, o puede exigir el cumplimiento del acto administrativo en mención acudiendo al proceso ejecutivo.

Estima la Sala que no se aprecia un riesgo de un perjuicio grave e inminente para el actor, con motivo del ejercicio del otro medio de defensa judicial, en la medida en que **actualmente disfruta de la pensión de vejez**, como se lee dentro contenido de la Resolución VPB 10026 del 1° de marzo de 2016 (mediante la cual se resolvió el recurso de apelación y decidió confirmar la resolución que negó la reliquidación de la pensión), lo cual garantiza el cubrimiento de sus requerimientos básicos y la atención en seguridad social.

Luego, no se logra establecer que el señor Ardila se encuentre en una situación de urgencia, comoquiera que no se allegaron pruebas que permitan establecer la configuración de un perjuicio grave e inminente, razón de más para concluir la improcedencia de la presente acción de cumplimiento.

Dichas circunstancias particulares hacen que en este caso no pueda tenerse como superado el requisito de subsidiariedad contemplado en el artículo 9º de la Ley 393 de 1997, lo cual hace improcedente la acción de cumplimiento presentada por el señor *José Armando Ardila*, por las razones expuestas.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión n.º 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

**FALLA**

**PRIMERO. DECLARAR LA IMPROCEDENCIA** de la acción de cumplimiento elevada por la señora *José Armando Ardila*, por las razones expuestas.

**SEGUNDO.** En firme esta providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias, dejando previamente las anotaciones de rigor.

**TERCERO.** Notificar a las partes por el medio más eficaz, para cuyo efecto se podrá utilizar el fax o el teléfono, si fuere necesario

Notifíquese y cúmplase

Esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala de decisión No 2 de la fecha.

LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA

**Magistrado**

DAYÁN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO

**Magistrado**

JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

**Magistrado**

1. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo: “… 4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar”. [↑](#footnote-ref-1)
2. Al respecto pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias dictadas por esta Sección: sentencia de 15 de diciembre de 2016, Expediente: 25000-23-41-000-2016-00814-01; 26 de mayo de 2016, Expediente: 52001-23-33-000-2016-00136-01, con ponencia de Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de noviembre de 2016, radicación 20001-23-33-000-2016-00371-01 MP Alberto Yepes Barreiro ; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de febrero de 2017, radicación 11001- 33-42-048-2016-00636-01 MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E). Posiciones reiteradas por la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia del 4 de febrero de 2021, dentro de la ACU 25000-23-41-000-2020-00769-01(ACU), Actor: DRUMMOND LTDA Demandado: Ministerio del Trabajo. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara. [↑](#footnote-ref-3)
4. Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices. [↑](#footnote-ref-4)
5. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", Magistrado ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, 21 de enero de 1999, radicado ACU-546. [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P Alberto Yepes Barreiro, expediente 25000-23-41-000-2013-00486- 01 [↑](#footnote-ref-6)
7. Sentencia de 3 de junio de 2004, Rad. 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU) [↑](#footnote-ref-7)
8. Consejo de Estado, Sección Quinta Magistrada Ponente Dra. Susana Buitrago Valencia (E). 9 de mayo de 2012, 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU). [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado, Sección Quinta Magistrado Ponente, Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU). [↑](#footnote-ref-9)
10. Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicado 05001-23-31-000-2000-4673- 01(ACU) [↑](#footnote-ref-10)
11. Consejo de Estado, sentencia de 14 de mayo de 2015, expediente, radicado 25000-23-41-000-2015-00493- 01, M.P. Alberto Yepes Barreiro. [↑](#footnote-ref-11)
12. Sentencia ibídem. 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. Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo” 14. (Negrita fuera de texto) [↑](#footnote-ref-12)
13. 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 [↑](#footnote-ref-13)
14. Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003- 00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla. [↑](#footnote-ref-14)
15. Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 MP. Lucy Jeannette Bermúdez, entre otras. [↑](#footnote-ref-15)
16. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo [8](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0393_1997.html#8)o de la Ley 393 de 1997. [↑](#footnote-ref-16)