



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Ponente Carlos Mario Peña Díaz

San José de Cúcuta, Siete (7) de Mayo de dos mil quince (2015)

Radicado N° : 54-001-23-33-000-2015-00149-00  
Actor : María Purificación Villamizar Rodríguez  
Demandado : Ministerio de Salud y de la Protección Social.  
Medio de Control : **Cumplimiento**

De conformidad con el informe secretarial que antecede, procede la Sala a rechazar de plano el presente Medio de Control de cumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 8, 10 y 12 de la ley 393 de 1997; 146 y numeral 3 del artículo 161 de la ley 1437 de 2011.

### 1.- ANTECEDENTES

#### 1.1. Norma Desconocida y Pretensión.

La Señora María Purificación Villamizar Rodríguez, promueve la presente acción de cumplimiento en contra del Ministerio de Salud y Protección Social para que cumpla el artículo 137 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 11, parágrafo 2 de la Ley 1751 de 2015. En este sentido, señala la accionante que busca exigirle al Ministerio de Salud y Protección Social que continúe con el Programa de Atención Psicosocial y de Salud Integral a las Víctimas del Conflicto Armado en el Departamento Norte de Santander y particularmente en el Municipio de Pamplona, asignándose los recursos, el personal técnico y profesional, para darle continuidad a los procesos.

Radicado: 54-001-23-33-000-2015-00149-00  
Accionante: María Purificación Villamizar Rodríguez  
Auto

## 2. CONSIDERACIONES

La parte accionante, pretende que se inicie Acción de Cumplimiento en contra del Ministerio de Salud y Protección Social para que se dé cumplimiento al artículo 137 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 11, parágrafo 2 de la Ley 1751 de 2015. Sin embargo, dentro de la solicitud de cumplimiento, no se encuentra comprobado que se haya agotado el requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento previsto en los artículos 8 y 10 de la ley 393 de 1997; 146 y numeral 3 del artículo 161 de la ley 1437 de 2011.

Al respecto se debe resaltar que la Acción de Cumplimiento se encuentra prevista en el artículo 87 de la Constitución Nacional, en la cual se establece que:

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”

Sobre la naturaleza y finalidad de esta garantía jurisdiccional de los derechos ha indicado la Corte Constitucional lo siguiente<sup>1</sup>:

“Uno de los principales mecanismos de acceso a la justicia y de participación de los administrados en la configuración del tipo de comunidad en la que anhelan vivir es la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución. Mediante la acción de cumplimiento se le otorga a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores público, 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 que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, dicha acción “se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes – en sentido formal o material – 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.

(...)

En un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas. En efecto, resulta paradójico que muchas veces las normas

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional (CC). *Caso de la Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 8, parcial, y el artículo 9, parcial, de la Ley 393 de 1997*. Fundamento Jurídico 3.1., Sentencia C-1194 del 15 de noviembre de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

quedan escritas, es decir, no tienen ejecución o concreción práctica en la realidad, de modo que el proceso legislativo y su producto se convierten a menudo en inoperantes e inútiles. Igual cosa sucede con los actos administrativos que la administración dicta pero no desarrolla materialmente. En el Estado Social de Derecho que busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, ni la función legislativa ni la ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues los respectivos cometidos propios de dicho Estado sólo se logran cuando efectiva y realmente tienen cumplimiento las referidas normas y actos".

En este sentido, el Tribunal Constitucional colombiano, al delimitar el ámbito de aplicación de la acción de cumplimiento en el ordenamiento colombiano, señaló que la misma no podía ser entendida como el instrumento idóneo para que la administración reconozca garantías particulares o para plantear en sede judicial el contenido y alcance de algunos derechos que el particular pretende que se le reconozcan. Al respecto indicaba al Corte Constitucional<sup>2</sup>:

"El ámbito dentro del cual la acción de cumplimiento adquiere su significación y sentido como mecanismo de protección de los derechos de los particulares y garantía de realización de los fines del Estado está dado, naturalmente, por el incumplimiento de un deber a cargo de la administración que se expresa a través de "normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos. En estos eventos, el particular está facultado para acudir ante el funcionario judicial competente —los jueces de la jurisdicción administrativa—, para presentar una solicitud que remedie "la acción u omisión de la autoridad" que incumple o ejecuta actos o hechos que permiten deducir inminentemente la inobservancia de un deber que se predica de la administración.

De este modo, **la acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso—, y no al reconocimiento por parte de la administración de garantías particulares, o el debate, en sede judicial, del contenido y alcance de algunos derechos que el particular espera que se le reconozca. Tampoco es un mecanismo para esclarecer simplemente el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales, pues a pesar de la legitimidad que asiste a quien promueve todas estas causas, la acción de cumplimiento no resulta ser el medio idóneo para abrir controversias interpretativas** lo cual no obsta, claro está, para que con el fin de exigir el cumplimiento de un deber omitido, el contenido y los alcances del mismo sean ineludiblemente interpretado.

Así como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el "cumplimiento de un deber omitido" contenido en "una ley o acto administrativo" (artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar.

<sup>2</sup> Corte Constitucional (CC). *Caso de la Acción de Inconstitucionalidad contra el artículo 8, parcial, y el artículo 9, parcial, de la Ley 393 de 1997*, Fundamento Jurídico 3.1., Sentencia C-1194 del 15 de noviembre de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

Radicado: 54-001-23-33-000-2015-00149-00  
Accionante: María Purificación Villamizar Rodríguez  
Auto

Dicho deber no es, entonces, el deber general de cumplir la ley, sino un deber derivado de *un mandato específico y determinado*. Este puede tener múltiples manifestaciones o modalidades, pero 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. Para que pueda exigirse su cumplimiento el deber ha de predicarse de una entidad concreta competente, es decir, que existe jurídica y realmente y es destinataria del mandato contenido en la norma legal o administrativa. La entidad no tiene que haber sido la única destinataria del mandato, puesto que las normas generales que regulan una materia pueden tener como destinatarias, por ejemplo, a las autoridades de determinado sector o a todas las entidades de cierto tipo –v.gr. las comisiones de regulación-. De manera tal que el particular, quien actúa en interés propio, en representación de un tercero, o en defensa del interés general, tiene la facultad de exigir, precisamente, la adopción de una decisión, la iniciación o continuación de un procedimiento, la expedición de un acto o la ejecución de una acción material necesaria para que se cumpla el deber omitido, así éste haya sido establecido en una ley que no menciona específicamente a la autoridad renuente”. Negrillas y Subrayado por la Sala.

Por su parte, el legislador reguló el ejercicio de la Acción de Cumplimiento por medio de la Ley 393 de 1997, el cual limitó su ejercicio al cumplimiento de un requisito previo, el cual se encuentra estipulado en el artículo 8 de dicha ley y que dispone la obligación de constituir previamente la renuencia de la autoridad obligada a dar cumplimiento a una norma de carácter legal o acto administrativo, estableciendo al respecto:

“La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

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. Excepcionalmente se podrá 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.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho”. Negrillas y Subrayado por la Sala.

Así mismo, la ley de desarrollo de la acción de cumplimiento, prevé en su artículo 10, Núm. 5 lo siguiente:

Radicado: 54-001-23-33-000-2015-00149-00  
 Accionante: María Purificación Villamizar Rodríguez  
 Auto

"Prueba de la renuencia, salvo lo contemplado en la excepción del inciso segundo del artículo 8º de la presente Ley, y que consistirá en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva".

Igualmente, la misma normativa en su artículo 12 establece:

"En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8o, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano".

Por otro lado, la Ley 1437 de 2011- en adelante CPACA- se ocupó de la acción de cumplimiento bajo los términos de la ley 393 de 1997. Así, se puede observar cómo en su artículo 146 se estipula:

"Toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos"

En el CPACA igualmente se preceptúa en su artículo 161, numeral 3, lo siguiente:

"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 de la Ley 393 de 1997".

Bajo esta perspectiva, en cumplimiento de las directrices de la leyes de desarrollo de la acción constitucional de cumplimiento, está totalmente claro que la procedencia de la acción requiere que previamente se cumpla con el requisito previsto en el artículo 10 de la ley 393 de 1997, ya que si no es así, la solicitud de acción de cumplimiento debe ser rechazada de plano cuando no se aporte la prueba de la renuencia, el cual es requisito de procedibilidad de la acción, de conformidad con lo previsto en la normativa antes reseñada.

Sobre la manera en que se debe probar el cumplimiento de la renuencia ante el Juez, el Consejo de Estado ha señalado<sup>3</sup>:

*"se ha precisado que la prueba de la renuencia de la autoridad obligada a cumplir el deber legal omitido debe consistir, conforme lo prevé el artículo 8º de la Ley 393 de 1997, en que una vez reclamado por el interesado el cumplimiento de un deber legal, la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez días siguientes a la solicitud; que además, **si bien es cierto el referido***

<sup>3</sup> Consejo de Estado (CE). Sentencia del 22 de julio de 2005, Expediente No. ACU-0386. Actor: Jairo Grajales y CE. Sección Quinta, Sentencia del 13 de noviembre de 2003. C.P. Dario Quiñones Pinilla.

Radicado: 54-001-23-33-000-2015-00149-00  
 Accionante: María Purificación Villamizar Rodríguez  
 Auto

requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento presupone el ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 23 de la Constitución Política, en virtud del cual las personas pueden presentar solicitudes respetuosas a las autoridades, también lo es que la petición para constituir la renuencia es una especie del género que implica el señalamiento de la norma o acto administrativo presuntamente incumplidos, la determinación del alcance del respectivo mandato y los actos o hechos que configuran el incumplimiento o que son indicativos del inminente incumplimiento.”.  
 Negrillas y Subrayado por la Sala.

(...)

*Pese a que la Ley 393 de 1997 no señala cómo debe efectuarse la reclamación, es lógico inferir que no está sometida a formalidades especiales. Sin embargo, del objetivo mismo de la reclamación, que no es otro que exigir el cumplimiento de una norma, es posible concluir que la solicitud debe contener: i) la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, ii) el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación, y iii) la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento”. Subrayado y negrillas por la Sala.*

Ahora bien, teniendo presente la normativa y jurisprudencia reseñada en líneas anteriores sobre la Acción de Cumplimiento, para esta Sala de decisión no hay duda que en el presente caso se echa de menos dicho requisito de procedibilidad, pues a pesar de que en los hechos de la demanda se indica por la accionante que ha dirigido un derecho de petición ante el Ministerio de Salud y Protección Social (fl. 9), para que le expliquen las razones por las cuales no se encuentran vinculadas al programa de Atención Psicosocial y de Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado y las respuestas no satisfacen sus cuestionamientos, no se considera que esta situación pueda constituir la renuencia prevista en la norma como requisito de procedibilidad.

Al respecto, se debe resaltar que la Doctrina ha señalado que la solicitud para constituir la renuencia debe contener: “...a) La indicación con exactitud, es decir, debidamente individualizada, de la norma que la autoridad deba cumplir, informándole la acción u omisión de la autoridad que ha generado el incumplimiento. b) La petición subsidiaria de que si no ha de cumplir la norma, se ratifique expresamente en su incumplimiento”<sup>4</sup>.

La Sala debe señalar que el cumplimiento de la renuencia como requisito previo a la procedencia de la acción de cumplimiento es un elemento importante como parte del ejercicio de la referida acción. En este sentido, es importante que la autoridad a la cual se quiere constituir en renuencia tenga la oportunidad

<sup>4</sup> Derecho Procesal Administrativo, Juan Ángel Palacio Hincapié, Quinta Edición, página 372.

de conocer el objeto del escrito, pues esto determinará sustancialmente las implicaciones de sus acciones u omisiones en los procesos judiciales respectivos. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado la diferencia que existe entre el derecho de petición que puede ser elevado en interés particular o general y el escrito que se eleva ante la administración u autoridad con el objetivo de constituir la renuencia como requisito previo a la interposición de la acción de cumplimiento<sup>5</sup>:

"Es claro que el ejercicio del derecho de petición, sea en interés particular o en interés general, es una institución muy diferente, con fines, reglas y efectos muy distintos a los de la reclamación prevista en el artículo 8° de la ley 393 de 1997 tendiente a propiciar la renuencia de que en él se habla. Aquél, cuando es en interés particular, como el que se surtió en el presente caso, se dirige a obtener la satisfacción de un interés particular, como, por ejemplo, el reconocimiento de un derecho; da lugar a una actuación administrativa que ha de culminar con una decisión, favorable o desfavorable, revestida del carácter de acto administrativo, pasible a su vez de ser controvertido ante la misma administración por vía gubernativa y ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

"Su ejercicio no necesariamente presupone incumplimiento de norma legal o administrativa alguna por parte de la Administración, sino y usualmente, la ocurrencia de los supuestos o estado de cosas que le dan nacimiento al derecho que se pide, o un especial interés en obtener la concesión de algún beneficio y derecho autorizado por la ley o el reglamento.

"Mientras que la reclamación aquí omitida presupone que la Administración se encuentra incurso en el incumplimiento de una cualquiera de tales normas, esto es, que dadas las circunstancias que le imponen la obligación directa e inmediata, esto es de forma clara y exigible, de darle cumplimiento, no lo hace.

"No es cuestión de revestir de formalidades inexistentes e innecesarias a la susodicha reclamación, sino de hacer valer reglas mínimas de claridad y transparencia entre los sujetos procesales de la acción, a las cuales tienen derecho tanto los particulares como las autoridades, ya que de sus actos y pronunciamientos se pueden derivar implicaciones jurídicas en los procesos judiciales respectivos, reglas que emergen de la misma figura jurídica en estudio: el requerimiento para la constitución de renuencia, cuya consagración específica por el artículo 8° en cita no admite discusión, y en este sentido tiene entidad propia frente a otras figuras que pueden parecer semejantes, pero que resultan distintas, como el ejercicio del derecho de petición en interés general, o en interés particular, o el de la denuncia, la queja, la querrela, etc.

"Tales reglas son: el propósito, constituir la renuencia; el objeto, reclamar el cumplimiento del deber legal o administrativo, lo que supone, como se dijo, indicación de la norma incumplida y la acción u omisión que origina el incumplimiento; posibilidad de que la autoridad se ratifique o no en el incumplimiento, y término de diez (10) días para contestar la solicitud; y si se está

<sup>5</sup> CE. Sección Primera, Sentencia del 4 de marzo de 1999. C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez.

Radicado: 54-001-23-33-000-2015-00149-00  
Accionante: María Purificación Villamizar Rodríguez  
Auto

en la situación de excepción que permita prescindir de ella, tal situación deberá ser sustentada en la demanda<sup>6</sup>.

De suerte que una cosa es la respuesta desfavorable de la Administración a una petición en interés particular, como es la esgrimida en el presente caso, y otra muy distinta la renuencia tendiente a abrirle el camino a la acción de cumplimiento, y como ésta no aparece acreditada en el sub lite, la acción resulta improcedente a la luz del artículo 80 en cita de la ley 393 de 1997, de donde la sentencia se confirmará, pero por las razones aquí expuestas y no por las aducidas por el a quo". Negrillas y Subrayado por la Sala.

Así las cosas, de conformidad con lo reseñado en líneas anteriores, para esta Sala está claro que en el presente caso la señora María Purificación Villamizar Rodríguez no cumplió con la obligación de requerir previamente a la respectiva autoridad para que hiciera cumplimiento de las normas que considera se están incumpliendo por la parte demandada, teniendo el deber de darle cumplimiento. Lo anterior, con base a las diferencias sustanciales que existen entre el derecho de petición como género y el escrito necesario para constituir en renuencia el cual es una especie de éste. Por todo lo expuesto, la decisión de la Sala consiste en rechazar de plano la demanda de acción de cumplimiento de la referencia por no aportarse la prueba de la constitución de la renuencia de la autoridad accionada.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en nombre de la república de Colombia, administrando justicia y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

**PRIMERO: RECHAZAR** de plano la solicitud de acción de cumplimiento, instaurada por María Purificación Villamizar Rodríguez, por no haberse constituido la renuencia, conforme lo expresado en la parte motiva.

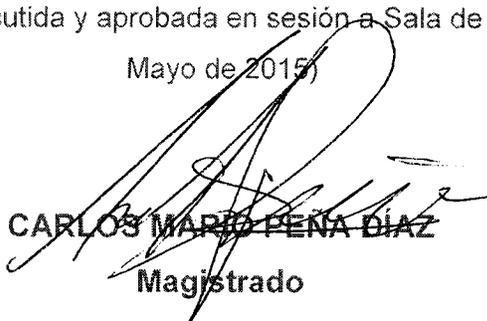
<sup>6</sup> Sentencia de 14 de mayo de 1998, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, expediente núm. ACU 257, actor: Guillermo Leonel Vargas, Consejero ponente, doctor Juan Alberto Polo Figueroa.

28

**SEGUNDO: DEVOLVER** sus anexos sin necesidad de desglose, y en firme la providencia, archívese el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Esta providencia fue discutida y aprobada en sesión a Sala de Decisión N° 3 del 7 de Mayo de 2015)

  
**CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ**  
Magistrado

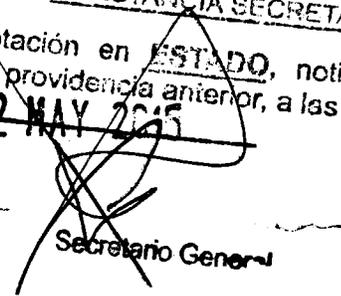
  
**EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI**  
Magistrado

  
**MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ**  
Magistrada



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
NORTE DE SANTANDER**  
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m. hoy 12 MAY 2015

  
Secretario General