

**ANALISIS JURISPRUDENCIAL DE LAS SENTENCIAS 005001-23-33-000-2013-01240-01 (ACU) y 08001-23-33-000-2013-00310-01(ACU) EN MATERIA DE FORMALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA EN ACCIONES DE CUMPLIMIENTO.**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
COHORTE 44**

**MARIA ANGELICA HOLGUIN TOBOS  
OSCAR ANTONIO DALLOS ARGUMEDO**

**UNIVESIDAD SANTO TOMAS  
BOGOTÁ  
2015**

## **ANALISIS JURISPRUDENCIAL DE LAS SENTENCIAS 005001-23-33-000-2013-01240-01 (ACU) y 08001-23-33-000-2013-00310-01(ACU EN MATERIA DE FORMALIDAD DE LA CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA EN ACCIONES DE CUMPLIMIENTO.**

### **Introducción**

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, se abre un nuevo paradigma no solo en la ampliación de mecanismos de participación ciudadana a través de herramientas como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular entre otras; sino además de abre un importante abanico en materia de herramientas de protección y defensa de derechos fundamentales y colectivos.

Una de estas herramientas es la acción de cumplimiento, consagrada en el Artículo 87 de la Carta Fundamental, y que tiene por objeto según Younes Moreno, D. (2014): “brindarle al particular la oportunidad de exigir de las autoridades la realización del deber omitido, a través de una facultad radicada en la cabeza de todos los individuos (...) (pág. 241).

Esta facultad otorga al ciudadano la capacidad de enfrentar a la administración con su deber legal consagrado ya sea en leyes, decretos o actos administrativos, cuando se demuestre que ha incumplido o ha desatendido su deber legal.

Sin embargo, pese a esta amplia garantía de cumplimiento que ofrece la Constitución y en la cual se concretan los ideales del Estado Social de Derecho; no es una herramienta carente de formalidades y requisitos necesarios para su estructuración y procedencia; pues si bien es cierto la el Artículo 87 no señala taxativamente unos requisitos especiales para su viabilidad, la Ley 393 de 1997 Por el cual se desarrolla el Artículo 87, si establece una serie de exigencias

especiales para que la acción de cumplimiento, más allá de su noción de mecanismo de defensa de derechos; no sea una prerrogativa discrecional y sin forma en mano de particulares y la administración.

El presente trabajo aborda en un primer nivel la descripción y el análisis de la Acción de Cumplimiento desde su naturaleza, elementos, requisitos de procedibilidad, especialmente la Constitución en Renuencia, y su trámite; contando para ello con el aporte teórico de la doctrina, la norma y las decisiones jurisprudenciales especialmente las del Consejo de Estado.

En un segundo nivel, el estudio aterrizará el análisis en dos decisiones del Consejo de Estado, a saber 08001-23-33-000-2013-00310-01(ACU) y 05001-23-33-000-2013-01240-01, las cuales pese haber sido proferidas en un mismo año y por la misma sección Quinta, las dos distan considerablemente en cuanto a la interpretación del Artículo 8° de la Ley 393 de 1997, pues mientras la primera acepta que no es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, la segunda por su parte impone al peticionario informar a la autoridad que la finalidad de la solicitud es constituirla en renuencia como requisito para demandar en acción de cumplimiento.

El presente estudio pretende describir a través del análisis jurisprudencial, los requisitos establecidos para la Constitución en renuencia como requisito de procedibilidad, haciendo particular énfasis en las dos decisiones en cita, principalmente para establecer en criterios constitucionales, cuál de ellas impone menos requisitos a la constitución en renuencia y de esta manera hace más fluida la interposición de la acción de cumplimiento.

Este análisis más allá de describir un comportamiento jurisprudencial, pretende encontrar posiciones al interior del Consejo de Estado que han variado la

concepción de la Acción de Cumplimiento como mecanismo constitucional de protección de carácter abierto (como inicialmente lo estableció la Constitución de 1991) para convertirse en una acción que en criterio de la doctrina, se asemeja a una acción jurisdiccional, atendiendo a sus requisitos y formalidades.

## **1. Generalidades de la Acción de Cumplimiento**

### **1.1. Definición**

Según Escobar. J (2004): “La acción de cumplimiento es una acción judicial, porque siempre deberá ejercerse “ante la autoridad judicial” y la sentencia que acoja la pretensión del demandante o solicitante deberá limitarse a ordenar a la autoridad correspondiente que cumpla lo dispuesto por la norma legal o administrativa” (pág.210).

Por su parte Henao. J. (2014): “Con la acción de cumplimiento se procura, dentro del Estado de derecho, que el ciudadano haga efectivo-más allá de su validez formal-el cumplimiento del principio de legalidad que ampara la normatividad jurídica, a la vez que castiga la conducta omisiva de las autoridades e incita a legislar con base en necesidades concretas” (pág.60)

“La acción de cumplimiento busca obligar a las autoridades que se niegan a cumplir las leyes y actos administrativos hacerlo. Esto es importante dadas las particulares atribuciones de poder público que desempeña el Estado” (Marín Luis, 2009, p.1)

Para Vélez Jorge (2002):

“Las acciones de cumplimiento buscan hacer real y efectivo el imperio del derecho. Busca que las normas no solo imperen en el orden de lo teórico sino que también se realicen el orden de lo práctico, en la realidad. El deber impuesto por el

derecho tiene vocación ineludible de ser observado por la generalidad de los sujetos sometidos a su imperio”. (p.51).

En este sentido la Acción de Cumplimiento es una acción de rango constitucional, pues se encuentra consagrada en el Artículo 87 de la Carta Política de 1991, faculta a cualquier persona para requerir de las autoridades el cumplimiento de una ley, decreto, resolución o deber legal plenamente establecido.

Esta acción opera en principio a instancias de la misma autoridad en cuanto que, de manera formal se le solicita el cumplimiento del deber legal omitido, y posteriormente ante la negativa o silencio de la misma autoridad, se ejercita ante la vía jurisdiccional, pues será un juez, quien luego de verificar el cumplimiento de las formalidades propias de la acción, revisará el fondo del asunto que se decide a través de una sentencia.

## **1.2. Antecedente Histórico**

De acuerdo con la doctrina, la Acción de Cumplimiento así denominada en el derecho colombiano, encuentra su origen remoto en el derecho inglés y norteamericano, denominada indistintamente como (*Writ of injunction, writ of madamus, prerogative orders*) “estos eran mecanismos que pretendían ordenar la ejecución de un acto discrecional, o la abstención de actos que puedan lesionar derechos fundamentales, o el cumplimiento de obligaciones de hacer impuestas a las autoridades por la Constitución Política” ( Henao J, 2004, p. 58).

Como desarrollo del *writ of madamus* dentro del constitucionalismo norteamericano se toma como referente el caso Mansfield v. Baker en donde el Tribunal Supremo de Estados Unidos estimó sobre la figura jurídica que ella procede en los siguientes casos: “Toda vez que la ley no hubiese instituido algún recurso específico, y sea menester ese recurso en defensa de la administración de justicia y del funcionamiento de un buen gobierno” (Bielsa R, 1947, p.250).

De acuerdo con Sherwood, F (1946): “en más de veinte Estados de la Unión procede el writ of mandamus a fin de compeler al Gobernador a cumplir sus deberes legales” (p.126).

La figura del *writ of mandamus* tuvo su entrada inicial en suramericano a través del constitucionalismo argentino, de acuerdo con Fix-Zamudio, H (1982): “durante los años cuarenta del siglo XX el derecho constitucional provincial argentino adoptó el mecanismo judicial de *writ of mandamus*, bajo el nombre de “mandamiento de ejecución y prohibición” (pág.89).

A través de la Constitución de la Provincia de Rio Negro del 3 de junio de 1988, se dispone: “El Tribunal Superior de Justicia tiene, en lo jurisdiccional, las siguientes atribuciones: (...) Ejercer jurisdicción originaria y exclusiva en los siguientes casos (...) d) de las acciones por incumplimiento en el dictado de la norma que impone un deber concreto al Estado provincial o a los municipios. La demanda puede ser ejercida por quien se sienta afectado en su derecho individual o colectivo”. (Fix-Zamudio, H, 1982, pág.89)

En Colombia, a través del Decreto ley 1 de 1984, mediante el cual se consagra el Código Contencioso Administrativo, se realizan una serie de disposiciones particularmente sobre las acciones que todas las personas pueden promover ante la jurisdicción contenciosa administrativa, contemplando junto a la de nulidad y restablecimiento del derecho, la de cumplimiento” ( Henao, J. 2014, pág.61)

Estas acciones podían ser interpuestas por cualquier persona con un interés sin necesidad de agotar la vía gubernativa, siendo su pretensión principal el cumplimiento de un deber que la administración elude.

El Decreto- Ley 2304 de 1989, el cual introduce modificaciones al Código Contencioso Administrativo, elimina de tajo la acción de cumplimiento y la coloca en dependencia con la acción de reparación directa, ésta de acuerdo al artículo 16, ocurría cuando : “la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa de la petición sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos”.

Con el constituyente de 1991, según Henao, J (2014):”obrando con un criterio más amplio y consecuente, retoma la noción de acción de cumplimiento con el propósito de combatir la falta de actividad de la administración

Se pretendió con su consagración constitucional, dotar a las personas de un mecanismo procesal rápido y efectivo para el cumplimiento de las normas de carácter legal o administrativo con fuerza ejecutoria” (pág. 59)

### **1.3. Objeto de la Acción de Cumplimiento.**

Según la Corte Constitucional: “El objeto y finalidad de la acción de cumplimiento 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.

Y posteriormente sostiene la Corporación:

“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” (Corte Constitucional, Sentencia C-319 de 28 de Mayo 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

De acuerdo con Vergara, H (2009) : “es una acción constitucional en la medida en que su consagración mereció el más alto nivel de ordenamiento jurídico, pues la Carta ofreció a ella un espacio que, sin duda determina su ulterior aplicación en cualquier ámbito, pero con una alta dependencia del desarrollo legal ordinario” (p.2).

Finalmente para Ramelli, A (2000): “La acción de cumplimiento tiene por objeto concreto 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 realizar. (pág.100).

Por su parte dentro de los debates al interior del Congreso se sostuvo sobre acción de cumplimiento que:

“tiene el propósito de combatir la falta de actividad de la administración. Son frecuentes los casos en los cuales pese a existir un clarísimo deber para que las autoridades desarrollen una determinada acción de beneficio particular o colectivo, las mismas se abstienen de hacerlo” (Congreso de la República, Gaceta Constitucional No.57, 1996)

Así las cosas, la acción de cumplimiento está dirigida hacer efectivo el cumplimiento de los deberes legales en cabeza de las autoridades, combatir en cierto modo la falta de actividad pues debe tenerse en cuenta que “ni la función legislativa ni la ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de los actos administrativos” (Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Antonio Barrera Carbonell, Sentencia C-157 de 1998)

## **1.4. Características**

### **1.4.1. Relación Directa con el Estado Social de Derecho.**

De acuerdo con Restrepo, A (2009): “La premisa máxima con la cual surge el concepto moderno de Estado, consiste en el compromiso de sometimiento de todos los sujetos del Estado a la normatividad jurídica. Exigencia dirigida, principalmente, a someter a las autoridades al imperio de la Ley. Sobre esta base se materializa la exigencia de que el Estado garantice el cumplimiento de las normas que regulan el actuar de los asociados” (pág.3).

En este escenario, se impone como obligación primordial del Estado hacer cumplir el orden jurídico asignando funciones, competencias, sanciones y principalmente la efectividad de la norma, bajo el principio de legalidad. Pero cuando ello no es posible lograrlo, herramientas como la acción de cumplimiento otorgan a los ciudadanos la potestad de actuar en cumplimiento no solo del deber omitido en particular sino, a través de la acción confirmar el Estado Social de Derecho.

Para examinar la relación Estado y acción de cumplimiento, la Corte recurre a la siguiente afirmación:

“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. (...)

Y líneas seguidas reflexiona de la siguiente forma:

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”. (Corte Constitucional, Sentencia C-157 del 29 de abril de 1998, MP. Antonio Barrera Carbonell, Hernando Herrera Vergara)

La acción de cumplimiento aparece como la herramienta a través de la cual se puede lograr la concreción de los principios del Estado Social de Derecho, especialmente en lo relativo al cumplimiento de la Ley.

#### **1.4.2. Acción Constitucional.**

De acuerdo con el profesor Osuna, N (1998):

“La acción de cumplimiento es por naturaleza una acción de rango constitucional, y esta característica se desprenden importantes efectos jurídicos de orden material. (...) (pág.30)

Y a continuación desarrolla la idea en estos términos:

“Dentro de estos efectos se tiene que, a pesar de la libertad configurativa que tiene el legislador para reglamentar la acción de cumplimiento, se encuentra no solo ante los límites impuestos por el Artículo 87 de la Carta Fundamental, sino además con los principios y valores que informan la misma norma. En este

sentido, no puede el legislador en aras de reglamentar la acción, insertar requisitos que hagan imposible su interposición”. (pág.30)

Otro de los efectos distinguibles del rango constitucional de la Acción de Cumplimiento, se encuentra en que “vincula a los jueces administrativos a la hora de resolver la Acción, pues se debe interpretar el texto de la ley 393 de 1997 de tal manera que no desvirtúe o falseen los principios orientadores de un Estado Social de derecho” (Ramelli, A, 2000, pág.92).

#### **1.4.3. Informalidad**

Atendiendo al sentido literal del Artículo 10 de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento “también podrá ser presentada en forma verbal cuando el solicitante no sepa leer ni escribir, sea menor de edad o se encuentre en situación de extrema urgencia”.

Para resaltar este carácter informal de la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado ha sostenido lo siguiente:

“En tanto que la acción constitucional susceptible de ser ejercida por cualquier persona, la de cumplimiento debe estar provista de todas las garantías que la hagan eficaz. Por ello, al resolver sobre la admisión de la solicitud, el juez debe inadmitir sólo aquellas peticiones que no reúnan los requisitos mínimos, indicando con claridad al interesado la manera de salvar sus deficiencias” (Consejo de Estado, Sección Quinta, EXP. 1997-11342.).

Sin embargo el querer del Constituyente frente la eficacia de la acción del cumplimiento, la acción está sometida a ciertos formalismos impuestos por la Ley y por decisiones judiciales, que le han quitado el carácter primigenio que la inspiró y formó. En este sentido Ramelli, A (2000) sostiene: “la acción de cumplimiento ha sido desvirtuada, por una parte, debido a que el propio legislador exige unos

requisitos innecesarios como la constitución en renuencia de la autoridad pública al cumplimiento del deber” (pág.93).

#### **1.4.4. Subsidiariedad**

La acción de cumplimiento comparte junto con la acción de tutela su carácter subsidiario, es decir que su procedencia está supeditada a la falta o inexistencia de otro mecanismo o instrumento procesal para lograr el efectivo cumplimiento de una norma<sup>1</sup>.

Se discute sobre esta subsidiariedad de la acción de cumplimiento, especialmente por el amplio margen que le ha dado el Consejo de Estado a este concepto centrándose un poco en aspectos formales, más allá de considerar si el otro mecanismo de protección es realmente efectivo.

Para ilustrar lo anterior se trae a colación el fallo de 2 de Septiembre de 1999, en el cual el Consejo de Estado niega la procedencia de la acción de cumplimiento que pretendía la ejecución de normas de carácter ambiental a cargo del Municipio de Itagüí, en aquella ocasión el Consejo de Estado arguye que existen las acciones populares para este tipo de reclamaciones. Centrándose como se logra evidenciar en un análisis netamente formal sin valorar la real efectividad de la acción popular en el caso en concreto.

#### **1.4.5. Acción de Ejecución.**

A diferencia de las acciones de nulidad y restablecimiento, la acción de cumplimiento no pretende dejar por fuera del ordenamiento jurídico una norma o acto administrativo, por el contrario pretende la ejecución o cumplimiento de los mandatos por parte de la autoridad.

---

<sup>1</sup> Ley 393 de 1997, Artículo 9, inciso 2°: “Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

De acuerdo con Ramelli, A (2000):

“De acuerdo con la doctrina francesa las acciones de nulidad las calificaría como un *contentieux d annulation*, como quiera que su fin último es garantizar la integridad de las normas jurídicas de rango superior; y las acciones de cumplimiento forman parte de un *contentieux d execution*, en la medida en que pretende asegurar la eficacia de las normas jurídicas”.

## **1.5. Tramite de la Acción de Cumplimiento**

### **1.5.1. Competencia**

De conformidad con el Artículo 3° , la competencia asignada para el conocimiento de la acción de cumplimiento se encuentra en cabeza, en primera instancia de los jueces administrativos fijando una competencia de carácter territorial, es decir teniendo en cuenta el domicilio del accionante. En segunda instancia la competencia se fija en el superior jerárquico<sup>2</sup>.

### **1.5.2. Legitimación por activa y por pasiva.**

La titularidad la tiene cualquier persona natural o jurídica y puede ser ejercida en cualquier tiempo, pues la ley no prescribe un término para su interposición. De acuerdo con Henao, J (2014):

“La ley 393 de 1997, con intención más preceptiva y al mismo tiempo ilustrativa, dice que también podrán ejercerla los servidores públicos- a nombre propio o en defensa de intereses institucionales-y en especial los órganos de control: el ministerio público” (pag.67).

---

<sup>2</sup> Artículo 3°.- Competencia. De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo.

Por otra parte, la acción puede ser ejercida en contra de cualquier autoridad renuente al cumplimiento de la ley o del acto administrativo; o contra la persona que actúa o deba actuar en ejercicio de funciones públicas.

Al decir de Henao J (2014):” Inicialmente la ley 393 de 1997, se refería a la *autoridad administrativa* (artículo 5). Declarado inexecutable el vocablo “administrativa” por la Corte Constitucional, pues iba más allá del querer del constituyente (...) al circunscribir el deber de cumplimiento a los funcionarios de la rama ejecutiva, la legitimación por pasiva comprende, de modo general, a la autoridad pública encargada de la norma jurídica objeto de la acción, cualquiera sea la órbita del Estado(...) (pag.67).

En caso de que se dirija la demanda en contra de la autoridad no encargada de cumplir la ley o acto administrativo, ésta deberá informar al juez que tiene a cargo el trámite de la acción, la autoridad obligada al cumplimiento, esto con el fin de lograr su notificación y vinculación al proceso.

### **1.5.3. Improcedencia.**

De conformidad con el Artículo 9° de la Ley 393 de 1997, la Acción de Cumplimiento es improcedente cuando se pretende proteger derechos que pueden ser garantizados mediante la Acción de Tutela. La norma señala que el Juez, al verificar esta situación deberá darle el trámite correspondiente al de una Acción de Tutela.

De otro lado, la Acción de Cumplimiento al igual que la Acción de Tutela, es improcedente cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial

para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo. Este precepto refuerza el carácter supletorio que reviste a la Acción de Cumplimiento<sup>3</sup>.

#### **1.5.4. Solicitud**

El actor debe elevar la demanda ante la autoridad competente. Esta solicitud debe contener aspectos generales establecidos para cualquier tipo demanda, copia de la ley u acto administrativo, además de contener dentro de sus anexos con la constancia o prueba de la renuencia de la autoridad accionada a cumplir con la ley o acto administrativo.

En la demanda se debe hacer una narración de los hechos que configuran el incumplimiento, la prueba de la renuencia, las pruebas que pretenda hacer valer y enunciar las que solicita, se practiquen. Finalmente el actor debe manifestar bajo la gravedad de juramento, no haber presentado otra solicitud de cumplimiento sobre los mismos hechos ante ninguna otra autoridad<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Artículo 9º.- Improbabilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

<sup>4</sup> Artículo 10º.- Contenido de la Solicitud. La solicitud deberá contener:

1. El nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la acción.
2. La determinación de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo incumplido. Si la Acción recae sobre Acto Administrativo, deberá adjuntarse copia del mismo. Tratándose de Acto Administrativo verbal, deberá anexarse prueba siquiera sumaria de su existencia.
3. Una narración de los hechos constitutivos del incumplimiento.
4. Determinación de la autoridad o particular incumplido.
5. Prueba de la renuencia, salvo lo contemplado en la excepción del inciso segundo del artículo 8 de la presente Ley, y que consistirá en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.
6. Solicitud de pruebas y enunciación de las que pretendan hacer valer.

De acuerdo con el párrafo del Artículo 10°: “La solicitud también podrá ser presentada en forma verbal cuando el solicitante no sepa leer ni escribir, sea menor de edad o se encuentre en situación de extrema urgencia.

#### **1.5.5. Trámite judicial**

En primer lugar se debe señalar que, de acuerdo con el Artículo 11 de la Ley 393 de 1997 se establece un trámite preferencial para la Acción de Cumplimiento, es decir, el juez debe asignarle un turno riguroso a la misma, dejando de lado otros procesos que se encuentren en trámite en el proceso. Esta rigurosidad cede cuando se esté frente al trámite de una acción de tutela, la cual goza de especial protección por encima de la acción de cumplimiento.

Una vez es recibida en asignación por parte del Despacho competente, éste procederá a corregirla si es necesario y teniendo en cuenta la información aportada por el solicitante, este trámite es previo a la admisión.

La demanda se ordenará corregir cuando falten algunos de los requisitos generales, y para lo cual se le conceden al solicitante tres (3) días para realizar las respectivas correcciones. Por su parte, la demanda se rechaza de plano cuando se el solicitante no aporte el documento de constitución en renuencia o, cuando habiéndole otorgado el término de corrección éste no las realice.

Una vez admitida la demanda, el juez ordenará la notificación personal al demandado y la entrega de una copia de la demanda junto con sus anexos dentro de los tres días siguientes a la admisión. En el auto admisorio se debe advertir: 1. Que dentro la decisión será proferida dentro de los 20 días siguientes a la solicitud de cumplimiento; 2. Que el demandado tiene derecho a hacerse parte del proceso

---

7. La manifestación, que se entiende presentada bajo gravedad del juramento, de no haber presentado otra solicitud respecto a los mismos hechos o derechos ante ninguna otra autoridad.

y allegar las pruebas o solicitarlas, esto dentro de los tres días siguientes a la notificación<sup>5</sup>.

El juez de conocimiento podrá requerir de informes al particular o a la autoridad pública accionada, pedir el expediente donde se puedan constatar los antecedentes del asunto tratado. En caso de negarse a suministrar información en este sentido esta conducta acarreará responsabilidad disciplinaria de acuerdo con lo establecido en el Artículo 17 de la Ley 393 de 1997.

El proceso puede terminar de forma anticipada en caso que, el demandado desarrolle la conducta ordenada por la norma o acto administrativo, esto sin perjuicio de la condena en costas.

Una vez terminado el periodo probatorio el juez proferirá sentencia, la cual debe contener: 1. Identificación del solicitante, 2. Determinación de la obligación incumplida. 3. Identificación de la autoridad de quien provenga el incumplimiento, 4. La orden a la autoridad renuente a cumplir el deber omitido; 5) El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que no podrá ser superior a diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que quede ejecutoriado el fallo. 6) la orden a la autoridad pertinente de la adelantar la investigación del caso a efectos de responsabilidad penal o disciplinaria. 7) En caso de haber lugar, se condenará en costas.

---

<sup>5</sup> Ley 393 de 1997, Artículo 13: "Contenido del acto admisorio. Dentro de los tres (3) días siguientes a su presentación, el Juez decidirá sobre su admisión. De ser admitida, el Juez ordenará su notificación personal al demandado y la entrega de una copia de la demanda y sus anexos dentro de los tres (3) días siguientes a la admisión. Si no fuere posible, el Juez podrá recurrir a la comunicación telegráfica o a cualquier otro medio que garantice el derecho de defensa.

El auto también informará que la decisión será proferida dentro de los veinte (20) días siguientes a la admisión de la solicitud de cumplimiento y que tiene derecho a hacerse parte en el proceso y a allegar pruebas o solicitar su práctica, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación".

De conformidad con el Artículo 21 de la Ley 393 de 1997, en caso de no prosperar las pretensiones del actor, el fallo deberá advertir que no podrá instaurarse una nueva acción con la misma finalidad.

La sentencia puede ser impugnada dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria y el recurso se concede en el efecto suspensivo.

#### 1.6. **Constitución en Renuencia**

El Artículo 8° de la Ley 393 de 1997, lo establece como un requisito de procedibilidad de la Acción de Cumplimiento, y exige que el solicitante previamente a la interposición de la demanda 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.

Como única excepción al requisito de constitución en renuencia, la ley señala que puede prescindirse del requisito cuando cumplirlo a cabalidad comporte un peligro inminente o perjuicio irremediable al accionante, caso en el cual deberá sustentarse en la demanda<sup>6</sup>.

De acuerdo con el profesor Henao, J (2014): “Este es un requisito de indispensable cumplimiento por parte del accionante, de modo que sin esta prueba la demanda judicial no será admitida” (pág. 68).

---

<sup>6</sup> Artículo 8°.- Procedibilidad. 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 para el accionante, 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.

### **1.6.1. Constitución en Renuencia en la Corte Constitucional.**

Sobre la constitución en renuencia como requisito de procedibilidad se han elaborado todo tipo de cuestionamientos, en la medida en que se erige como una limitante al ejercicio de una acción de stirpe netamente constitucional, cuyo objetivo es la efectividad de los derechos a través del cumplimiento de los deberes normativos a cargo de las autoridades.

Uno de estos cuestionamientos se ventiló a través de la demanda de inconstitucionalidad del Artículo 8 de la Ley 393 de 1997, en donde el actor considera que tal requisito no se encuentra acorde con la Constitución, pues impone un requisito que el Constituyente no contempló. La Corte Constitucional aborda el análisis del Artículo cuestionado a través de la sentencia C-1194 del 15 de Noviembre de 2001, con ponencia del Magistrado Manuel Cepeda Espinosa.

Cabe advertir que sobre el Artículo 8° que trata específicamente de la Constitución en renuencia en la acción de cumplimiento, solo se ha pronunciado la Corte Constitucional en esta única oportunidad.

En este sentido la Corte Constitucional en primer término consideró:

“La constitución en renuencia de la autoridad pública como condición de procedibilidad de la acción de cumplimiento no supone una carga procesal desmesurada para el accionante, más aún cuando la propia norma exceptúa de tal requerimiento a la persona o personas que se encuentran en situación de sufrir un perjuicio irremediable”.

En este fallo, la Corte sostiene que, el legislador tiene configuración legislativa que le faculta para optar no solo por este requisito sino por otros requisitos

procesales, entendiendo con ello, que permite la participación ciudadana en procura de la efectividad de la ley.

En líneas inferiores, la Corte establece el sentido metodológico que establece la Constitución en renuencia, al permitir lograr una ubicación en espacio y tiempo de la reclamación, en este sentido afirma:

“Como la acción de cumplimiento no es para garantizar la ejecución general de las leyes, sino el cumplimiento de deberes omitidos, la constitución en renuencia es un paso conducente dentro del proceso encaminado a exigir a una autoridad el cumplimiento de una de sus obligaciones (legales o administrativas), pues ésta es la manera, no sólo de constatar el incumplimiento de la administración, sino de delimitar el ámbito del deber omitido, es decir, de identificar los elementos específicos y determinados, así como sus modalidades respecto de las circunstancias de tiempo, modo y lugar”.

Finalmente, la Corte hace una explicación práctica del porqué de la existencia de la Constitución en renuencia, aliviando que permite una comunicación directa y prejudicial entre el individuo y la administración en torno al cumplimiento de un deber legal. En razón de esta explicación la Corte Constitucional aclara:

“Finalmente, este requisito de procedibilidad otorga una oportunidad a la administración para que acate el deber hasta ese momento omitido, o para que exponga al solicitante las razones que justifican su inactividad. Aunque no se trata del agotamiento previo de una vía administrativa, ya esta Corte ha declarado exequible este requisito de procedibilidad de algunas acciones contenciosas, sin duda, más gravoso que la constitución en renuencia”.

### **1.6.2. Constitución en Renuencia en el Consejo de Estado.**

El Consejo de Estado en varias jurisprudencias se ha encargado de dotar no solo de una definición a este requisito, sino además, ha establecido una serie de requisitos especiales a la Constitución en Renuencia.

Para fijar el concepto el Consejo de Estado sostiene:

“El agotamiento de la renuencia es un requisito de procedibilidad de la acción entendido como una limitación al ejercicio de la acción judicial que impone la ley. Es, entonces, una carga que debe asumir el demandante so pena de rechazo de plano de la demanda”. (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2014-02119-01(ACU) A).

“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” (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2003-00724 (ACU)).

De otro lado, para establecer los alcances de la Renuencia la Corporación hace una importante separación entre la reclamación del cumplimiento y la renuencia como tal. Sobre la reclamación, la cual asume como un documento, afirma:

“La reclamación, 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 del cumplimiento de una norma (...); el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en que se funda el incumplimiento”

Sobre la renuencia, sostiene:

“Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse de forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación, la entidad o el particular guarden silencio con relación de la aplicación de la norma”. (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2015-00369-01 (ACU).

Para el Consejo de Estado, especialmente en la providencia en cita, es importante analizar tanto la reclamación como la respuesta del destinatario, en la medida en que la solicitud, entendida como el documento, delimita el marco sobre el cual se basa el incumplimiento.

De otro lado, la Corporación ha fijado unos requisitos que debe cumplir específicamente la constitución en renuencia por parte del solicitante, requisitos que obedece más a un desarrollo jurisprudencial, pues la Ley 393 de 1997 nada refiere sobre los mismos.

Sobre este aspecto en el Consejo de Estado a través de las de las providencias: 2004-0653-01 (ACU), 2006-02337-01 (ACU), 2010-00393-01 (ACU), 2011-00156-01 (ACU), 2011-0053201-01 (ACU), 2011-00407-01 (ACU), 2011-00108-01 (ACU), 2013-02676-01 (ACU), 2013-01240-01 (ACU), 2013-02693-01 (ACU), 2013-02711-01 (ACU), 2014-02119-01 (ACU); recoge y establece los siguientes requisitos que deben verificarse en el escrito de constitución en renuencia:

“a) Que coincidan claramente en el escrito de renuencia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,

b) Que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,

- c) Que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso,
- d) Que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,
- e) Que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya guardado silencio frente a la solicitud.” (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2004- 0653 (ACU)).

**1.7. La Constitución en Renuencia en las Sentencias: 005001-23-33-000-2013-01240-01 (ACU) y 08001-23-33-000-2013-00310-01(ACU).**

**1.7.1. Sentencia 005001-23-33-000-2013-01240-01 (ACU).**

**1. Identificación de la Sentencia**

SENTENCIA 005001-23-33-000-2013-01240-01 (ACU)

Bogotá, 17 de Octubre de 2013

Consejero Ponente. LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

Actor: JOSÉ ROBERTO JIMENEZ BETANCUR

Demandado. UNIDAD DE GESTIÓN DE PERSONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP.

Problema Jurídico planteado. Debe ser rechazada la acción de cumplimiento al no acreditar el actor la constitución en renuencia en debida forma y con las formalidades establecidas.

**2. Hechos**

El señor JOSE ROBERTO JIMENEZ BETANCUR, actuando en nombre propio interpone acción de cumplimiento en contra UNIDAD DE GESTIÓN DE

PERSONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL-UGPP, para que dé cumplimiento a los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, y en consecuencia se ordene el reconocimiento de las pensiones de gracia y vitalicia a las cuales tiene derecho.

El 30 de julio de 2013, el Tribunal Administrativo de Antioquia rechazó la acción de cumplimiento en razón a que, el accionante no agotó el requisito de procedibilidad de la acción, es decir, la constitución en renuencia del demandado.

El señor Jiménez Betancur interpuso recurso de apelación contra la decisión, sin sustentar las razones ante el Consejo de Estado.

### **3. Consideraciones de Tribunal Administrativo de Antioquia.**

“El solicitante no agotó el requisito de procedibilidad, que es la constitución en renuencia. De lo observado dentro del expediente no obra ningún documento que pruebe que se cumplió con el requisito. De un recurso de reposición no puede deducirse la solicitud de la renuencia por parte de la autoridad”.

### **4. Consideraciones del Consejo de Estado.**

“Con el propósito de constituir en 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 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.

“De conformidad con esta norma, se impone al peticionario informar a la autoridad que la finalidad de la solicitud es constituirla en renuencia como requisito para demandar en acción de cumplimiento, pues en caso de que no se haga en tal sentido el servidor público asumirá que se trata de una petición ordinaria, respecto

de la cual existen otros términos para responder y se generen otros efectos”.  
(Subrayado fuera de texto).

“Pues bien, la Ley 393 de 1997 exige al actor, como uno de los requisitos mínimos para que la acción de cumplimiento proceda, que aporten con la demanda la prueba de haber requerido directamente a la entidad demandada el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desconocido por ésta, previo al ejercicio de la acción. Este incumplimiento deberá haberse ratificado por la autoridad, ya sea de manera expresa mediante escrito comunicado dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la petición, o tácitamente por haberse guardado silencio dentro de ese término”.

“En ese orden de ideas, la Sala reitera que el requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento se satisface con el escrito de solicitud del interesado el cual debe estar acorde con las exigencias señaladas en párrafos anteriores y la respuesta de la autoridad, o el solo escrito de solicitud, cuando la autoridad no contestó, que deben acompañarse en la demanda”.

“De igual manera dentro del desarrollo jurisprudencial de esta Corporación, la constitución en renuencia debe cumplir con los siguientes requisitos:

*“a) Que coincidan claramente en el escrito de renuencia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,*

*b) Que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,*

*c) Que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso,*

*d) Que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,*

*e) Que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya guardado*

*silencio frente a la solicitud.” (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2004- 0653 (ACU)).*

“En el caso concreto, obra en el expediente, oficio del 4 de julio constitutivo del recurso de reposición contra la Resolución No. RDP 026542 de 12 de junio de 2013, a través del cual la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP, le negó el reconocimiento de la pensión de gracia y la vitalicia por falta de tiempo”.

“A partir de dicho documento, la Sala concluye que la misma no cumple con los requisitos legales y jurisprudenciales para constituir la renuencia de la autoridad pública en los términos del artículo 8° de la ley 393 de 1997”.

#### **5. Decisión.**

Confirma el auto del 30 de julio proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, la cual rechaza la acción de cumplimiento.

#### **6. Análisis de la Sentencia.**

En la presente providencia se observa en primer lugar, una posición rigurosa con respecto a la aplicación de la Ley 393 de 1997. La constitución en renuncia de acuerdo con el Artículo 8°, es un requisito de procedibilidad el cual al echarse de menos tiene como consecuencia el rechazo de plano de la demanda.

De igual manera al abordar los requisitos que debe cumplir la prueba en renuencia, trae a colación lo desarrollado por la Sección Quinta a lo largo de las distintas providencias, en el sentido de verificar no solo la existencia de un documento que pruebe que se solicitó el cumplimiento de una norma o acto administrativo previo a la interposición de la demanda, sino que además este documento debe guardar simetría o identidad entre lo solicitado en la demanda con lo requerido en su momento a la autoridad.

Exige el fallo que la Renuencia debe contener:

- “a) Que coincidan claramente en el escrito de renuencia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,*
- b) Que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,*
- c) Que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso,*
- d) Que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,*
- e) Que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya guardado silencio frente a la solicitud.” (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2004- 0653 (ACU)).*

Aspecto éste sobre el cual el Consejo de Estado ha guardado estricto cumplimiento, tanto así que en la mayoría de fallos se acude a estos requisitos en el acápite de estudio sobre la renuencia.

Un aspecto que es particular en esta providencia y que no tiene fallo similar dentro del Consejo de Estado, es la exigencia para el solicitante de informar a la autoridad que la finalidad de la solicitud es constituirla en renuencia como requisito para demandar. Este aspecto no se encuentra regulado en la ley 393 de 1997, la cual dentro de la reglamentación solo hace referencia a la solicitud, el termino que se tiene para que se dé la renuencia tacita (10 días) y la habilitación de esta solicitud para interponer la acción de cumplimiento.

Con esta providencia se avanza más allá de la norma y especialmente se verifica lo anotado en la doctrina con respecto a la construcción por parte de la ley y la jurisprudencia, de limitantes importantes a la acción de cumplimiento que hacen que su uso sea menos frecuente.

Con providencias en este sentido se confirma lo sostenido por Vergara Hernán (2006):

“La eficacia de la acción de cumplimiento, supone la coincidencia de una serie de elementos relacionados con la función administrativa y la teoría general del acto administrativo, que por sí mismo introducen condicionantes no expresadas totalmente en las normas constitucionales y legales que la consagran. (...) por esta razón las acciones de cumplimiento, a pesar de considerarse al mismo nivel de las acciones de tutela y populares, no tienen el mismo protagonismo y efectividad práctica”. (p.3).

### **1.7.2. Sentencia 08001-23-33-000-2013-00310-01(ACU)**

#### **1. Identificación de la Sentencia.**

SENTENCIA 08001-23-33-000-2013-00310-01(ACU)  
Bogotá, 5 de Marzo de 2014

Consejero Ponente. ALBERTO YEPES BARREIRO

Actor. CIELO MARINA DE LA HOZ DOMINGUEZ

Demandado. DISTRITO DE BARRANQUILLA Y OTROS.

#### **2. . Problema Jurídico planteado.**

Debe ser rechazada la acción de cumplimiento al no acreditar el actor la constitución en renuencia en debida forma y con las formalidades establecidas.

#### **3. Hechos**

La señora Cielo Marina de la Hoz Domínguez ejerció la acción de cumplimiento en contra el Distrito de Barranquilla y la Secretaría de Tránsito y Transporte de la misma ciudad para que se cumpla lo dispuesto en los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificado por los artículos 4° de la Ley 1383 de 2010 y 244 de la Ley 1450 de 2011, de conformidad con los cuales las

entidades demandadas están obligadas a realizar la sustitución gratuita de las licencias de conducción que no cumplan con los requisitos técnicos establecidos en la Ley 769 de 2002 y la Resolución 623 de 2013 proferida por el Ministerio de Tránsito y Transporte.

En cumplimiento de lo establecido en la norma antes mencionada, la Subdirectora de Tránsito del Ministerio del Transporte expidió la Resolución 00623 de 2013 *“Por medio de la cual se adopta la Ficha Técnica del Formato Único Nacional para licencia de conducción y se dictan otras disposiciones”* y definió los criterios técnicos que debían tener las licencias de conducción expedidas a partir del 15 de julio de 2013.

En los términos de la demanda, el organismo de tránsito del distrito de Barranquilla está cobrando por la renovación de las licencias de conducción, pese a que los parágrafos 1° y 2° del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 ordenaron el cambio gratuito de las licencias que no cumplieran con las condiciones técnicas previstas por la ley y la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte.

Como consecuencia de lo anterior la accionante pretende:

1. Ordenar a la entidad demandada el cumplimiento de lo dispuesto en los parágrafos 1 y 2 del artículo 17 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 4° de la Ley 1383 de 2010 y por el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011.
2. Como consecuencia de la pretensión 1, ORDENAR a la entidad demandada, para que a partir de la ejecutoria de esta sentencia, realicen la sustitución gratuita de las licencias de conducción.
3. Como consecuencia de la pretensión 1, ORDENAR a la entidad demandada suspender la renovación de las licencias de conducción vencidas para servicio

público para quienes conducen servicio particular, hasta tanto se cumpla con el mandato legal de la sustitución gratuita de estas.

4. Como consecuencia de la pretensión 1, ORDENAR a la entidad demandada para que a partir de la ejecutoria de la sentencia hagan la devolución de los pagos que han recaudado a los ciudadanos teniendo derecho a la sustitución gratuita se les entregó el nuevo formato de la licencia de conducción adoptado por la Resolución 623 de 2013, a los cuales les cobraron los derechos por la renovación de la licencia de conducción cuando por mandato legal se debió expedir de manera gratuita”.

#### **4. Consideraciones de Tribunal Administrativo de Atlántico.**

Por sentencia del 18 de noviembre de 2013, el Tribunal Administrativo del Atlántico declaró improcedente la acción de cumplimiento.

Dentro de los argumentos esbozados se tienen:

“Se encontró que el objetivo principal del mecanismo constitucional es cumplir el ordenamiento jurídico existente por parte de las autoridades competentes, siempre y cuando, en el mismo se halle claramente establecida la obligación que se pretende hacer cumplir, requisito que no se verificó en el caso bajo estudio”.

De otra parte, consideró: “La Resolución 623 de 2013 a través de la cual el Ministerio de Transporte reglamentó las condiciones técnicas de las licencias de conducción, no invalida las anteriores, razón por la cual su cambio no es obligatorio. Agregó que el trámite de sustitución sólo se debe hacer de manera gratuita a quienes tengan el documento vigente, contrario a lo que sucede con la renovación, refrendación u obtención de un duplicado por pérdida o deterioro, pues en estos casos los conductores deben asumir los costos del trámite”.

## 5. Consideraciones del Consejo de Estado.

“Por lo tanto, antes de avanzar en el análisis de los párrafos del artículo 17 de la Ley 769 de 2002 que se dicen incumplidos, la Sala debe estudiar si la solicitante cumplió con probar que constituyó en renuencia al Ministerio de Tránsito, la Alcaldía Distrital de Barraquilla y la Secretaría de Tránsito y Transporte de Barranquilla antes de instaurar la demanda”.

“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.”

“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 solicitud que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de este pueda inferirse el propósito de agotar el prerrequisito en mención”. (Subrayado fuera de texto).

“Como lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado, además de los requisitos establecidos por la Ley 393 de 1997, la constitución en renuencia debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Que coincidan claramente en el escrito de renuencia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,*
- b) Que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,*
- c) Que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso,*
- d) Que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,*

*e) Que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya guardado silencio frente a la solicitud.” (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2004- 0653 (ACU)).*

“Al amparo de esa decisión, se examinará el contenido de la petición de 2 de septiembre de 2013, radicada en la Alcaldía Distrital de Barranquilla, a través de la cual, la accionante pretende acreditar el requisito de procedibilidad.”

(...)

“Del contenido de la solicitud antes transcrita, es claro para la Sala que sí se constituyó en renuencia a la Secretaría de Movilidad y al distrito de Barranquilla, entidades que la actora consideró llamadas a cumplir las normas del Código Nacional de Tránsito enunciadas en su escrito”.

(...)

“En consecuencia, no puede tenerse como omitido el deber de constitución en renuencia por parte de la accionante respecto del Ministerio de Transporte, pues ello iría en contra no solo de los principios que permean esta acción constitucional.”

## **6. Análisis de la Sentencia.**

La presente sentencia acude a los criterios establecidos por el Consejo de Estado en cuanto al tratamiento que se le debe dar a la constitución en renuencia en las acciones de cumplimiento, la cual como la misma ley 393 de 1997 lo establece, se configura como un requisito de procedibilidad. El fallo recuerda que su inexistencia o falta de prueba trae como consecuencia el rechazo de plano de la demanda, sin posibilidad de subsanar o corregir ese vacío.

De otro lado, acoge los lineamientos del Consejo de Estado, en materia de verificación de los requisitos que debe cumplir la renuencia como requisito de procedibilidad, el cual debe guardar identidad entre lo solicitado en la renuencia y las pretensiones de la demanda. En este sentido enlista los siguientes:

*“a) Que coincidan claramente en el escrito de renuencia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,*

*b) Que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,*

*c) Que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso,*

*d) Que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,*

*e) Que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya guardado silencio frente a la solicitud.” (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2004- 0653 (ACU)).*

En líneas seguidas, la providencia hace una interpretación de la Ley 393 de 1997, en cierto punto, un poco más flexible en comparación con la sentencia estudiada anteriormente, pues recuerda que para cumplir con el requisito de constitución en renuencia, no se hace necesario que el solicitante en su escrito mencione de manera explícita que el objetivo es construir en renuencia a la autoridad requerida. Advierte el ponente que, tal requisito no lo contiene la norma.

Se acepta en este fallo, que basta que la solicitud contenga la norma o acto administrativo del cual se solicita el cumplimiento y de éste documento se pueda inferir que con el mismo se está agotando el prerrequisito.

Dentro de las decisiones jurisprudenciales que acogen este criterio se tienen las siguientes: 2004-0653-01 (ACU), 2006-02337-01 (ACU), 2010-00393-01 (ACU), 2011-00156-01 (ACU), 2011-0053201-01 (ACU), 2011-00407-01 (ACU), 2011-

00108-01 (ACU), 2013-02676-01 (ACU), 2013-02693-01 (ACU), 2013-02711-01 (ACU),2014-02119-01 (ACU).

## **2. Conclusiones**

### **1.**

La acción de cumplimiento aparece como herramienta establecida por la Constitución de 1991, para que los ciudadanos e incluso funcionarios públicos puedan acudir ante los jueces para la efectividad en el cumplimiento de los deberes omitidos por cualquier tipo de autoridad.

Si bien es cierto, es un gran avance en materia de acciones de esta naturaleza, no se hace parte de una novedad constitucional pues su antecedente se encuentra en el (*Writ of injunction, writ of mandamus, prerogative orders*) del derecho inglés y que consistían en herramientas para pretendían ordenar la ejecución de normas o actos, como obligaciones a cargo de las autoridades.

A través de una paulatina evolución, se arriba al Artículo 87 de la Constitución de 1991, la cual inserta en el ordenamiento una acción autónoma que pretende dotar a los ciudadanos de una herramienta que permite la efectividad de los derechos. Sin embargo, los loables propósitos del constituyente, la acción de cumplimiento queda en manos del desarrollo de la Ley 393 de 1997, la cual entra a reglamentarla insertando una serie de requisitos que se construyen como limitantes en su ejercicio.

### **2.**

La Constitución en renuencia aparece como uno de los requisitos de procedibilidad de la acción de cumplimiento, en virtud del Artículo 8° de la Ley de 1997. Atendiendo a su origen netamente legal, la renuencia fue construida como un procedimiento de estructura rígida, el cual es concebido como un documento

que se suscribe con el fin de solicitarle a la autoridad, previo a la interposición de la demanda; el cumplimiento de una norma o acto administrativo. El requisito se concreta si la administración de manera expresa se niega a cumplir lo solicitando o, tácitamente, si transcurridos 10 días de realizada la solicitud no existe pronunciamiento alguno.

Este procedimiento es necesario para la configuración de la procedibilidad, pero de igual manera, de acuerdo al desarrollo jurisprudencial sobre el tema, la solicitud debe contener de manera clara y expresa la ley o acto administrativo que la autoridad ha incumplido.

De igual manera se deben separar dos elementos dentro de la solicitud de constitución en renuencia valorados a instancias del juez que conoce de la acción. Uno de ellos está compuesto por la solicitud, es decir, el documento el cual como se dijo debe cumplir con los requisitos arriba señalados; y otro la renuencia, esta entendida como la conducta desplegada por el autoridad, la cual puede contestar negando la solicitud del interesado o bien, guardando silencio en el término señalado por Ley.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, estos dos elementos o momentos son indistintos para conocer de la acción de cumplimiento, pues el hecho de contestar en término la solicitud, en forma negativa, no inhabilita la interposición de la acción.

En el seno del Consejo de Estado, se ha desarrollado una jurisprudencia que agrega unos requisitos adicionales a la constitución en renuencia. Adicionales en la medida en que ni la Constitución ni la Ley 393 de 1997 los refieren; y son aplicados a la de ser admitida la demanda. Estos requisitos son:

- a) Que coincidan claramente en el escrito de renuncia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,
- b) Que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,
- c) Que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso,
- d) Que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,
- e) Que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya guardado silencio frente a la solicitud.” (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2004- 0653 (ACU)).

Como se observa, la acción de cumplimiento desde el inicio del trámite judicial debe superar una serie de limitantes o escollos para su efectividad, hecho que la convierte en una acción constitucional con procedimientos de una acción jurisdiccional ordinaria, dando razón a quienes afirman:

“La eficacia de la acción de cumplimiento, supone la coincidencia de una serie de elementos relacionados con la función administrativa y la teoría general del acto administrativo, que por sí mismo introducen condicionantes no expresadas totalmente en las normas constitucionales y legales que la consagran”. (Vergara, H, 2006, pág.3).

### 3.

De acuerdo con el análisis realizado a las sentencias 005001-23-33-000-2013-01240-01 (ACU) y 08001-23-33-000-2013-00310-01(ACU) se puede concluir:

1. Las dos sentencias comparten una posición jurisprudencial que somete la acción de cumplimiento al cumplimiento de ciertos requisitos, siendo especialmente celosas en el tratamiento de la constitución en renuencia.

Las dos sentencias reafirman el rechazo de la demanda al no verificarse la prueba de constitución en renuencia, además de exigir como requisito la identidad y simetría entre lo solicitado en la renuencia y lo solicitado en la demanda<sup>7</sup>

2. Entre las dos sentencias analizadas, la sentencia 08001-23-33-000-2013-00310-01(ACU), se encuentra más acorde con los criterios constitucionales del Artículo 87, en la medida en que en la solución del caso no agrega un requisito adicional a la constitución en renuencia.

El fallo, admite que no es necesario que el solicitante dentro del escrito de renuencia, mencione clara y expresamente que su intención frente a la autoridad es la de constituirla en renuencia, pues esto supone una carga injustificada además que, si se indica la norma o acto administrativo incumplidos, la autoridad está en capacidad de deducir la intención y los efectos de la misma.

---

<sup>7</sup>a) Que coincidan claramente en el escrito de renuencia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos,

b) Que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento,

c) Que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso,

d) Que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento y,

e) Que la autoridad a quien va dirigido el escrito se haya ratificado en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o haya guardado silencio frente a la solicitud.” (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2004- 0653 (ACU)).

Por su parte la Sentencia 005001-23-33-000-2013-01240-01 (ACU), es menos flexible en el trámite de la constitución en renuencia. Además de exigir los requisitos de ley y los de desarrollo jurisprudencial, impone uno nuevo al exigir al solicitante de informar a la autoridad que la finalidad de la solicitud es constituirla en renuencia como requisito para demandar. Como se ha venido observando este requisito no se encuentra previsto en la Constitución, en la Ley 393 de 1997 y tampoco hace parte del desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado; lo cual claramente es incompatible con los criterios constitucionales, que pretenden una acción más ágil, efectiva y democrática.

## 1. Referencias Bibliográficas

Younes Moreno. D (2014) Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá. Legis.

Bielsa R, (1947). Derecho Administrativo.4° Ed. Buenos Aires: El Ateneo.

Esguerra, J. (2004).La Acción de Cumplimiento. Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia No.325.

Escobar, J (2004) Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá. Temis.

Henao, J. (2014) Derecho Procesal Constitucional. Bogotá. Temis.

Vergara, H. (2006) Los Condicionantes de la Acción de Cumplimiento. Universidad de Antioquia.

Vélez, J. (2002). El Imperio del Derecho. Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, No. 320.

Fix-Zamudio, H (1982). La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales. México. UNAM.

Ramelli Arteaga. A (2000) La acción de cumplimiento: ¿un instrumento jurídico al servicio del Estado social de derecho en Colombia? Bogotá. Revista Externado.

Restrepo Adriana (5 de Agosto de 2009) De Acción de Cumplimiento y Deberes de Gasto. Recuperado de <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewFile/5212/4548>.

Osuna, N (1998) Tutela y Amparo. Derechos Protegidos. Bogotá. Universidad Externado de Colombia.

Corte Constitucional, 29 de Abril de 1998, C-157 29 de Abril de 1998, MP Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional, 15 de Noviembre de 2001, MP Manuel José Espinosa.

Corte Constitucional, 28 de Mayo 2013, C-319, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Consejo de Estado, Sección Quinta, 17 de Octubre de 2013, 05001-23-33-000-2013-01240-01(ACU)

Consejo de Estado (Sección Quinta). Radicado. 08001-23-31-000-2011-00966-01(ACU). 28 de Marzo de 2012.

Consejo de Estado (Sección Quinta) Radicado. 66001-23-31-000-2010-00319-01(AC). 24 de Marzo de 2011.

Consejo de Estado (Sección Quinta). Radicado. ACU-2820. 15 de Agosto de 1995.

Consejo de Estado, Sección Quinta, 05001-23-33-000-2013-01240-01(ACU) ,2013

Consejo de Estado, Sección Quinta, 2003-00724 (ACU), 2004

Consejo de Estado, Sección Quinta, 2011-01063 (ACU), 2011

Consejo de Estado, Sección Quinta, 01240-01(ACU), 2013

Consejo de Estado, 2013-00310-01(ACU), 2014)

Consejo de Estado, Sección Quinta, ACU-0068, 2004

Consejo de Estado, Sección Quinta, 2011-00156-01(ACU) ,201.

Consejo de Estado, Sección Quinta, EXP. 1997-11342...

Congreso de la República, Gaceta Constitucional No.57 (1990). Ponencia Segundo Debate.

Constitución Política de 1991.

Ley 393 de 1997