**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO / Requisitos para su procedencia.**

Para que la acción de cumplimiento prospere la Ley 393 de 1997, señala los siguientes requisitos: a) Que el deber omitido cuyo cumplimiento se pretende, esté consignado en normas aplicables con fuerza de ley o actos administrativos. b) Que el mandato allí contenido sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de autoridad pública o de particular en ejercicio de funciones públicas. c) Que se acredite la renuencia al cumplimiento del deber legal o administrativo, ocurrida por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento, sin perjuicio de la excepción contemplada en el artículo 8 de la misma disposición. d) Que no se pretenda la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. e) Que no se cuente con otro medio judicial de defensa. f) Que con la misma no se persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO / Carácter subsidiario.**

En lo que respecta a la subsidiariedad, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido que dicha figura implica la improcedencia de la acción si quien acude a la jurisdicción en busca del cumplimiento de un acto administrativo o de una ley cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, excepto cuando se trate de una situación gravosa o urgente, que impida el uso del instrumento judicial ordinario, con el fin de evitar un perjuicio irremediable.

**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO / Carácter subsidiario / Improcedencia contra actos administrativos cuando existe un mecanismo ordinario de protección y no se acredita un perjuicio irremediable.**

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, razón por la cual, puede decirse que el accionante cuenta con otro mecanismo para hacer exigible el cumplimiento de la Resolución No. GNR 342480 del 5 de diciembre de 2013. En efecto, el señor Joya tiene a su alcance el mecanismo ordinario previsto en el artículo 101 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, esto es, el proceso ejecutivo laboral ante el juez del trabajo, a través del cual puede exigir el cumplimiento del acto administrativo deprecado. (…) Aunado a lo anterior, al revisar el expediente, no se logra establecer que el señor Joya se encuentre en una situación de urgencia, como quiera 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.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.



# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ SALA DE DECISIÓN No. 4

**MAGISTRADO PONENTE: DÁYAN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO**

Tunja, seis (6) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación:** 15001-23-33-000-2021-00691-00

**Accionante:** Jaime Antonio Joya Echeverría

**Accionado:** Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES **Acción:** Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.

Tema: Sentencia de primera instancia. Procedencia de la acción de cumplimiento de actos administrativos.

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación y en virtud de la competencia otorgada en el numeral 16° del artículo 152 del C.P.A.C.A.,1 la Sala procede a dictar sentencia de primera instancia dentro de la acción de cumplimiento que promovió el señor Jaime Antonio Joya Echeverría2 en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES3.

# ANTECEDENTES

1. **La demanda4**
   1. La parte actora solicitó *“(…) que se dé cumplimiento al acto administrativo contenido en la RESOLUCIÓN GNR-342480 de 5 de diciembre de 2013, que reconoció la pensión de vejez del suscrito Jaime Antonio Joya Echeverria, al tenor de lo dispuesto en la Ley 33 de 1985 (…)5.*

# Síntesis de los hechos

1. Mediante Resolución No. GNR 342480 del 5 de diciembre de 2013 le fue reconocida pensión de jubilación al señor Jaime Antonio Joya Echeverria, sin embargo, continuó laborando hasta el 28 de diciembre de 2014.
2. Adujo que una vez retirado del servicio y por haber laborado un año y medio más, solicitó la reliquidación de su pensión.

1 Al respecto, se aclara que las modificaciones a esta norma introducidas por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021 aún no se encuentran vigentes, según lo dispuesto por el artículo 86 *ibidem*.

2 En adelante ‘Jaime Joya”.

3 En adelante ‘COLPENSIONES’.

4 Archivo 3\_ED\_ACCIONDECUMPLIMI(.pdf) Nro Actua 3

5Fl. 2 archivo 3\_ED\_ACCIONDECUMPLIMI(.pdf) Nro Actua 3

1. Para resolver la aludida petición, la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES profirió la Resolución No. GNR 202941 del 7 de julio de 2015, a través de la cual negó la reliquidación de la pensión bajo el entendido que el ahora accionante no ostentaba la calidad de empleado público y por ende no era posible liquidar la prestación con el promedio de lo devengado en el último año con la inclusión de todos los factores salariales.
2. Contra la anterior decisión, el apoderado del accionante interpuso recurso de apelación, el cual fue desatado mediante Resolución No. VPB 68115 del 27 de octubre de 2015, en el sentido de confirmar la decisión recurrida, en consideración a que, por virtud de la jurisprudencia de la Corte Constitucional plasmada en las sentencias C – 258 y SU - 230 de 2015, así como atendiendo a lo señalado en la Circular interna No. 016 de 2015 de Colpensiones, no era factible reliquidar la prestación con los factores salariales del último año de servicio, lo que a su juicio desconoce el reconocimiento inicial como quiera que si bien no revocó el acto cuyo cumplimiento se solicita, si lo hizo en la práctica.
3. Informó que la Resolución GNR 342480 del 5 de diciembre de 2013, se encuentra ejecutoriada, en firme y constituye el reconocimiento de su pensión, el cual no puede ser modificado o revocado sin tener en cuenta el procedimiento legal para hacerlo. Así las cosas, adujo que el proceder de Colpensiones resulta arbitrario y violatorio del debido proceso, al negarse a reliquidar su pensión.
4. Sostuvo que su apoderado hizo uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para lo cual presentó demanda en la que solicitó la nulidad de los actos administrativos que le negaron la reliquidación.
5. Como consecuencia de lo anterior, el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Tunja profirió sentencia mediante la cual negó la reliquidación pretendida pero no revocó ni modificó el acto cuyo cumplimiento se solicita. Finalmente, el Tribunal Administrativo de Boyacá confirmó la decisión proferida por dicho juzgado.

# Posición de la entidad demandada6

1. Mediante escrito enviado al correo electrónico de correspondencia, el día 22 de noviembre de 2021, la entidad accionada informó que asignó radicado número 2021\_13859852 a la solicitud y que ofrecerá una respuesta de fondo en el menor tiempo posible.

6 Archivo *‘9RECEPCIONCORREOVENTANILLA\_CONTESTACIONDEMANDA\_CONTESTACIONA CCIONDECUMPLIMIENTO’.*

1. El 25 de noviembre de 2021 la entidad accionada, por conducto de apoderada remitió memorial por correo electrónico a través del cual allegó el expediente administrativo del accionante.
2. El 26 de noviembre de 2021, radicó nuevamente memorial dando alcance al remitido anteriormente, a través del cual expuso la naturaleza jurídica de la entidad, luego, refirió a los hechos señalando que no se ajustan a la realidad por cuanto parte del supuesto según el cual al consagrarse el numeral 1 de la Ley 33 de 1985 la entidad tiene el deber de reconocer la pensión de vejez con los factores salariales devengados en el último año de servicios sin realizar el estudio del parágrafo 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993, con lo cual el accionante considera erradamente que Colpensiones ordenó reconocer la pensión de vejez equivalente al 75% del salario promedio que sirvió de base para los aportes durante el último año de servicio, sin que se hubiera percatado que la resolución citada señala que por remisión expresa del parágrafo 3 del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 se mantendrá vigente para quienes acrediten a la entrada en vigencia de la Ley, la edad para los hombres de 40 años o 15 años de servicio, la edad, las semanas y la tasa de reemplazo será la establecida en el régimen anterior al cual se encuentren afiliados.
3. En cuanto a la pretensión consideró que la misma es improcedente por cuanto mediante Resolución No. GNR 342480 del 5 de diciembre de 2013 se reconoció al accionante pensión de vejez, mediante Resolución No.4626 de 2014 se determinó que el accionante fue vinculado mediante contrato de trabajo No. 097 del 1° de junio de 1991 como trabajador oficial, razón por la cual no procedía el reconocimiento como empleado público, luego de interponer los recursos presentó medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y posteriormente presentó solicitudes de reliquidación bajo los mismos argumentos y hechos.
4. Refirió que se presentó caducidad de la acción de cumplimiento y en cuanto a los requisitos para la procedencia de la mentada acción sostuvo que se trata de un asunto que puede ser debatido mediante demanda ordinaria, razón por la cual la parte actora cuenta con otros mecanismos, aunado al hecho que no se acreditó dentro del expediente la existencia de un perjuicio irremediable y grave para solicitar la acción de cumplimiento.
5. Aclaró que no se logró determinar por parte del accionante que de la Resolución No. GNR 342480 del 05 de diciembre de 2013, se hubiera ordenado la liquidación de la pensión con inclusión de los factores devengados en el último año de servicios, debido a que la resolución expresa que para obtener el ingreso base de liquidación de la presente prestación, se toman los factores salariales establecidos en el artículo 1 del decreto 1158 del 3 de junio de 1994, de conformidad con lo establecido por la Circular 01 de 2012, y la Resolución No. 4626 de 2014 por medio de la cual se aceptó la

renuncia del accionante por su empleador, determinó que mediante contrato de trabajo No. 097 del 01 de junio de 1991, se vinculó como trabajador Oficial

– Celador - de la Planta de Trabajadores Oficiales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, al señor JAIME ANTONIO JOYA ECHEVERRIA, con efectos fiscales, a partir del 01 de junio de 1991, excluyéndolo de los beneficios que predico la norma a los servidores públicos.

1. Así mismo, informó que el accionante acudió a la jurisdicción contenciosa administrativa con el fin de demandar mediante el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, las resoluciones GNR 202941 del 07 de julio de 2015, VPB 68115 del 27 de octubre de 2015 y en su lugar se ordenara la liquidación de la pensión bajo la Ley 33 de 1985 con la inclusión de los factores salariales devengados en el último año de servicios, razón por la cual no se ordenó reconocer pensión de vejez diferente a la reconocida y liquidada con los factores salariales devengados en los 10 años anteriores al cumplimiento de la edad y que se encuentran consagrados en el Decreto 1158 de 1994.

# Trámite del proceso

1. Una vez radicada la demanda, el 5 de octubre de 20217, se dispuso su admisión y se ordenó correr traslado al demandado mediante auto del 17 de noviembre de 20218, el cual se notificó 19 de noviembre de 20219.

# CONSIDERACIONES

1. **Cuestión previa. Generalidades de la acción de cumplimiento, requisitos y procedencia.**
2. El artículo 87 de la Constitución Política de Colombia consagra la acción de cumplimiento como un mecanismo a través del cual *“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”.*
3. La Ley 393 de 1997 se encargó de desarrollar dicho mandato constitucional, y el artículo primero previó como objeto *“hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza de material de Ley o Actos Administrativos”*

7 Archivo *“1\_RADICACIONDELPROCESO\_REMISIO NCORREOREPA(.pdf) Nro Actua 1”*

8 Archivo ‘5\_150012333000202100329001autoadmiteadmitedem20210422133446’.

9 Tratándose del conteo de términos, se resalta que el cuarto inciso del artículo 199 del CPACA

―modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021― señaló: *“El traslado o los términos que conceda el auto notificado solo se empezarán a contabilizar a los dos (2) días hábiles siguientes al del envío del mensaje y el término respectivo empezará a correr a partir del día siguiente”.*

1. Por su parte, el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe el medio de control de cumplimiento como aquel mecanismo a través del cual se puede solicitar el cumplimiento de *“cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”*
2. Jurisprudencialmente, la Corte Constitucional ha sostenido que la acción de cumplimiento *“es un mecanismo judicial mediante el cual se pretende obtener cumplimiento a mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos.10”*
3. En cuanto al contenido de las normas cuyo cumplimiento se solicita, la misma sentencia arriba referenciada, reiteró lo dicho por el Consejo de Estado11, en el sentido de que *“es posible exigir el cumplimiento de normas que reúnan los siguientes requisitos: i) que se hallen vigentes y ii) que contengan un deber jurídico claro, expreso y exigible impuesto a la autoridad o al particular accionado”*
4. Sobre la improcedencia de la acción de cumplimiento el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, señala:

*“Improcedibilidad. 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*

*Parágrafo. - La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.*

1. Para que la acción de cumplimiento prospere la Ley 393 de 1997, señala los siguientes requisitos:
2. Que el deber omitido cuyo cumplimiento se pretende, esté consignado en normas aplicables con fuerza de ley o actos administrativos.

10 Ver sentencia SU – 077 de 2018.

11 Ver sentencia del 8 de septiembre de 2006, Consejo de Estado Sección Quinta, C.P. Filemón Jiménez Ochoa. No. radicación: 27001-23-31-000-2005-00610-0

1. Que el mandato allí contenido sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de autoridad pública o de particular en ejercicio de funciones públicas.
2. Que se acredite la renuencia al cumplimiento del deber legal o administrativo, ocurrida por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento, sin perjuicio de la excepción contemplada en el artículo 8 de la misma disposición.
3. Que no se pretenda la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela.
4. **Que no se cuente con otro medio judicial de defensa.**
5. Que con la misma no se persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos.
6. En lo que respecta a la subsidiariedad, la jurisprudencia del Consejo de Estado12 ha sostenido que dicha figura implica la improcedencia de la acción si quien acude a la jurisdicción en busca del cumplimiento de un acto administrativo o de una ley cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, excepto cuando se trate de una situación gravosa o urgente, que impida el uso del instrumento judicial ordinario, con el fin de evitar un perjuicio irremediable.
7. Así mismo, por expresa disposición legal, la acción de cumplimiento no se puede interponer frente a normas que generen gastos o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, caso en el cual, el Juez debe dar curso a la solicitud como una acción de tutela.
8. Finalmente, conviene precisar que tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han coincidido en que la acción de cumplimiento no es un mecanismo para obtener el reconocimiento de derechos o garantías particulares, debido a que su finalidad es la de asegurar el cumplimiento de un deber omitido por la autoridad o el particular encargado de ejercer funciones públicas.

# Caso concreto

1. En el presente asunto, el señor Jaime Antonio Joya Echeverría adujo que la Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES no dio cumplimiento a la Resolución No. GNR 342480 del 5 de diciembre de 2013, por medio de la cual se reconoció su pensión de vejez.

12 Ver sentencia del 27 de marzo de 2014, Consejo de Estado Sección Quinta Sección Quinta, C.P. Alberto Yepes Barreiro (E). No. radicación 25000-23-41-000-2013-00444-01(ACU).

1. Para resolver lo pertinente, conviene hacer un análisis respecto del requisito de procedencia de la acción de cumplimiento en tratándose de actos administrativos.
2. De una revisión del expediente, se logra establecer que COLPENSIONES a través de la Resolución No. GNR 342480 del 5 de diciembre de 2013 reconoció una pensión de vejez al señor Joya Echeverría Jaime en cuantía de

$1.179.300 para el año 201313.

1. No obstante, el accionante considera que la entidad accionada no ha dado cumplimiento a su propio acto.
2. Como se expuso antes, el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 señala como causal de improcedencia de la acción de cumplimiento, que el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del acto administrativo.
3. 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, razón por la cual, puede decirse que el accionante cuenta con otro mecanismo para hacer exigible el cumplimiento de la Resolución No. GNR 342480 del 5 de diciembre de 2013.
4. En efecto, el señor Joya tiene a su alcance el mecanismo ordinario previsto en el artículo 101 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, esto es, el proceso ejecutivo laboral ante el juez del trabajo, a través del cual puede exigir el cumplimiento del acto administrativo deprecado.
5. En este punto, la Sala debe precisarle al señor Joya Echeverría que dentro de las características de los actos administrativos se destaca el carácter de ejecutividad el cual hace referencia al derecho que le asiste al administrado de hacerlo exigible y al deber de ser cumplido por la administración14, sin embargo, el accionante no hizo uso de dicho recurso ordinario y acudió directamente al presente mecanismo residual en procura de lograr el cumplimiento del acto administrativo señalado, configurándose la causal de improcedencia prevista por el artículo 9 de la Ley 393 de 1997.
6. Sobre el atributo de ejecutividad de los actos administrativos, el doctrinante Luis Enrique Berrocal señaló:

13 Fls. 13 a 19 del archivo 3\_ED\_ACCIONDECUMPLIMI(.pdf) Nro Actua 3

14 Ver sentencia T – 355 de 1995 y sentencia del Consejo de Estado, Sección Quinta, del 6 de agosto de 2014, radicado No. 66001-23-33-000-2014-00121-01 C.P.: Lucy Jeannette Bermúdez

*“(...) es la aptitud de todo acto administrativo en firme para legitimar o servir de fundamento de las acciones y actividades coercitivas necesarias para su cumplimiento tanto por los particulares como por las autoridades que lo expidan en todo lo que a ellas obligue, sea general o particular. Es lo que lo hace imperativo para la autoridad y para los afectados o interesados, e implica que el acto administrativo es ya una definición de una situación jurídica declarando el derecho o imponiendo una obligación, y por ello una vez en firme se ha agotado o clausurado la correspondiente actividad estatal de cognición sobre la cuestión jurídica de que trata, quedando para surtírsela consiguiente fase ejecutiva de lo declarado (…)15”*

1. Aunado a lo anterior, al revisar el expediente, no se logra establecer que el señor Joya se encuentre en una situación de urgencia, como quiera 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.
2. Así las cosas, la Sala llega a la conclusión de que la presente acción de cumplimiento se torna improcedente toda vez que el accionante cuenta con el proceso ejecutivo ordinario laboral para solicitar el cumplimiento del referido acto administrativo.

# F. Decisión de la Sala

1. La Sala declarará improcedente la acción de cumplimiento, como quiera que el accionante cuenta con el proceso ejecutivo ordinario laboral para lograr el cumplimiento de la Resolución No. GNR 342480 del 5 de diciembre de 2013, proferida por la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES.
2. Por último, según lo dispuesto por el inciso final del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con lo previsto por el artículo 7 *ibidem,* se le advertirá al accionante que no podrá volver a presentar demanda por los mismos hechos. En caso de que así llegue a hacerlo, se aplicarán las sanciones previstas por el artículo 2816 *ibidem* para el accionante.

15 BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo, Ediciones del Profesional, 2009, Página 224.

16 *“Cuando sin motivo justificado, la misma Acción de Cumplimiento sea presentada por la misma persona o su representante ante varios Jueces, se rechazarán o se negarán todas ellas si hubieren sido admitidas. // El abogado que promoviere la presentación de varias Acciones de Cumplimiento respecto de los mismos hechos y normas, será sancionado por la autoridad competente con la suspensión de la tarjeta profesional al menos de dos (2) años. En caso de reincidencia, la suspensión será por cinco (5) años, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar”.*

En mérito de lo expuesto, la Sala Virtual de Decisión Nº 4 del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

# FALLA:

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente la acción de cumplimiento promovida por el señor Jaime Antonio Joya Echeverría ―quien actúa en nombre propio― en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Según lo dispuesto por el último inciso del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con lo previsto por el artículo 7 *ibidem,* advertir al accionante que no podrá volver a presentar demanda por los mismos hechos, los cuales fueron decididos en la presente providencia.

**CUARTO:** Notificar a los interesados en la forma prevista por el artículo 22 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con lo previsto por los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A.

Esta providencia fue estudiada y aprobada en Sala virtual en sesión de la fecha.

# CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Firmado electrónicamente*

# DÁYAN ALBERTO BLANCO LEGUÍZAMO

**Magistrada**

Con firma electrónica

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

**Magistrado**

Con firma electrónica

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

**Magistrado**