



REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN

Medellín, veinte (20) de octubre de dos mil catorce (2014).

Auto Interlocutorio 647

Medio de control:	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante:	MARIELA DE JESUS TORRES CORREA
Demandado:	CARLOS MARIO VILLA ESPINOSA RECTOR DE LA I.E.R. ORLANDO VELÁSQUEZ ARANGO
Radicado:	05-001-33-33-012-2014-01543-00

**ASUNTO: RECHAZA DE PLANO DEMANDA POR FALTA DEL
REQUISITO DE LA RENUENCIA.**

MARIELA DE JESUS TORRES CORREA, instauró acción de Cumplimiento, en contra del **CARLOS MARIO VILLA ESPINOSA RECTOR DE LA I.E.R. ORLANDO VELÁSQUEZ ARANGO**, para lo cual expone:

“Mariela de Jesús Torres Correa, identificada con cédula de ciudadanía que aparece al pie de mi firma, domiciliado en el municipio de Medellín, respetuosamente acudo a usted para promover Acción de Cumplimiento, de conformidad con el artículo 87 de la Constitución Política y la ley 393 de 1997, contra el señor Carlos Mario Villa Espinosa, rector de la I.E.R. Orlando Velásquez Arango, quien incurrió en incumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1850 de 2002 (...)” (folio 1)

Sustenta esta solicitud en los siguientes,

SUPUESTO FACTICOS

“Tal como lo dispone el Decreto 1850 de 2002, el tiempo mínimo establecido para la jornada de los docentes y directivos docentes, es de ocho (8) horas diarias. El tiempo mínimo que dedicarán los docentes al cumplimiento de su asignación académica es de seis (6) horas efectivas diarias de sesenta (60) minutos cada una dentro del establecimiento educativo, y las restantes que complementan la jornada y que

corresponden a actividades curriculares complementarias, podrán ser dentro o fuera del establecimiento, de acuerdo al PEÍ y a discreción del rector o director.

- Sin embargo sobre las horas de permanencia de los docentes en los establecimientos educativos, el Consejo de Estado, se pronunció de manera clara y categórica, en fallo publicado el 22 de julio de 2008 acerca de la exequibilidad del Decreto 1850 /2002, donde se considera que la duración del descanso pedagógico hace parte de las seis horas de permanencia.

La convocatoria a las dos horas adicionales de la jornada laboral, dentro del establecimiento educativo, luego de cumplir las seis horas de permanencia es de carácter ocasional, como se contempla en la directiva ministerial 03 de 2003.

Lo anterior es bastante claro, pues la palabra ocasional, se opone a la palabra permanente, por eso cuando la situación así lo amerita se convoca a los docentes, de lo contrario el resto de la jornada laboral, se cumple por fuera de la Institución.

- La directiva ministerial N° 16 del 12 de junio de 2013, sobre la permanencia y jornada laboral de los docentes, dice claramente que el rector puede convocar para planes de trabajo acordado con el personal de la Institución para el logro de los objetivos de los objetivos del PEI, ocasionalmente para realizar actividades institucionales tendientes a la integración de la comunidad académica o para la atención de actividades especiales de carácter cultural o recreativo. En el momento estamos como docentes laborando 6 horas y media, lo que viola totalmente el Decreto en mención.
- El problema con el señor rector Carlos Mario Villa Espinosa, es que las citaciones a actividades por fuera de las seis horas¹ que debemos permanecer en el establecimiento educativo, no son ocasionales sino frecuentes y en muchas oportunidades no se ajustan a las actividades mencionadas en la Directiva N° 016 del 12 de junio de 2013. Teniendo en cuenta lo anterior, me dirigí al señor rector Carlos Mario Villa Espinosa, mediante una solicitud de cumplimiento, la cual se respondió y en la cual me cita actos administrativos emanados del Ministerio de Educación Nacional y de la Secretaría de Educación de Antioquia. Sin embargo no se dijo claramente si cumpliría la jornada laboral tal como lo ordena el Decreto 1850 de 2002, simplemente dio traslado de mi inquietud a la entidad correspondiente desde el 26 de agosto de 2014 y hasta el momento no tengo claridad sobre mi petición de acción de cumplimiento.
 - Es de anotar que él como rector debe ceñirse a lo estipulado por la ley en su establecimiento sin necesidad de trámites que sólo impiden el cumplimiento de la ley” **(sic para todo)**

La demanda fue presentada ante el Tribunal Administrativo de Antioquia el día 09 de octubre de 2014, correspondiendo su conocimiento a la Magistrada Beatriz Elena Jaramillo Muñoz, la cual, mediante auto del 15 de octubre de 2014, declaró su falta de competencia para conocer del proceso

y en su lugar dispuso su remisión a los Juzgados Administrativo de Medellín.¹

El expediente fue remitido el día 17 de octubre de 2014 y una vez sometida a reparto en la oficina de apoyo judicial de los Juzgados Administrativos de Medellín, correspondió su conocimiento a este despacho, quien recibió el expediente en la misma fecha.²

PARA RESOLVER SE CONSIDERA

1. Finalidad de la acción de cumplimiento.

La Acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución, tiene por finalidad hacer efectivo el derecho del que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto es titular de intereses jurídicos, para exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos, y de tal forma, hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente.

En consecuencia, mediante el ejercicio de la acción de cumplimiento se debe buscar la efectividad de lo dispuesto en todas las normas con fuerza de ley, *“...lo cual incluye no solo a las leyes en sentido formal, que por el solo hecho de ser expedidas por el Congreso y sancionadas por el Presidente, tienen fuerza de ley, sino también a otros actos normativos, que sin ser leyes formalmente, tienen por expreso mandato constitucional, fuerza de ley, como sucede con los decretos de facultades extraordinarias (C.P., art. 150, Ord. 10)”*³.

También tiene por objeto la efectividad de los actos administrativos, es decir, las manifestaciones de voluntad de la administración que producen efectos jurídicos. El acto administrativo, de acuerdo con la jurisprudencia, *“es una manifestación de voluntad, mejor se diría de la intención ya que ésta supone aquélla, en virtud de la cual se dispone, se decide, se resuelve*

¹ Folio 28

² Folio 30

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-893 de 1999. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

una situación o una cuestión jurídica, para como consecuencia, crear, modificar o extinguir una relación de derecho..."⁴.

Y así lo ha indicado el alto tribunal de lo constitucional que al respecto ha dicho:

"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. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado social de Derecho, que tienen a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo" (Corte Constitucional, sentencia C-157 del 29 de abril de 1998, MP Antonio Barrera Carbonel)

2. Requisitos de la acción y de la solicitud.

Del contenido de la Ley 393 de 1997 *"Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política"*, se desprende que para que la acción de cumplimiento prospere se deben de acreditar unos requisitos mínimos, los cuales son:

1). Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos (art.1).

2). Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a las cuales se reclama el cumplimiento (art. 5 y 6).

3). No procederá la acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia de Enero 22 de 1987. C.P. Dr. Hernán Guillermo Aldana Duque.

Y en el artículo 8° de la Ley citada, establece un requisito especial para la procedibilidad de la acción, en los siguientes términos:

“Art. 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”. (Subraya y negrilla del Despacho)

Requisito que fuera reiterado en el artículo 161 numeral 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011, que al respecto indica:

“3) 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 demanda en los términos del artículo 8° de la Ley 393 de 1997.”

2.1 Del requisito de la renuencia:

Antes de presentarse la demanda con la cual se ejerce la acción de cumplimiento es necesario constituir la prueba de la renuencia del funcionario en acatar la norma o normas que se invocan, pues sólo cuando *“... la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”,* puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

La prueba de la renuencia consiste en la demostración de haberle pedido directamente el cumplimiento del deber legal o administrativo a la autoridad respectiva, con indicación concreta del objeto de la petición, la citación de la norma con fuerza material de

ley o acto administrativo incumplido por el funcionario y la acción u omisión que origina el incumplimiento.

Sobre los requisitos que debe reunir la solicitud de la parte interesada para constituir la renuencia, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado ha considerado lo siguiente:

*“... 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 en la situación de excepción que permita prescindir de ella, tal situación deberá ser sustentada en la demanda (Sent. De 14 de mayo de 1998. Exp. ACU-257. Consejero Ponente: Dr. Juan Alberto Polo Figueroa). (resaltos del Despacho)*

Si bien la reclamación del cumplimiento no está sujeta a formalidades especiales, la jurisprudencia ha determinado los **requisitos mínimos** que deben presentarse para que se cumplan estos objetivos. Así el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en sentencia del 11 de octubre de 2002, radicado 2002 0827 01 (ACU – 1566), respecto de los requisitos que debe contener la solicitud indicó:

*“El numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997 señala que la solicitud de cumplimiento deberá contener la prueba de la renuencia, salvo la excepción contenida en el inciso segundo del artículo 8º. ***Ibídem.*** **Corresponde al demandante acreditar que previamente reclamó a la respectiva autoridad el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido por la autoridad** o, en su defecto, justificar la ausencia del requerimiento, pues la renuencia constituye un requisito sine qua non de procedencia de la acción. Para entender este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia. **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.** Por su parte, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, se configura la renuencia al*

cumplimiento en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido i) expresamente ratifica el incumplimiento o, ii) si transcurridos 10 días después de la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella. Ahora, es cierto que, como quedó visto, en términos del inciso segundo de esa norma se puede prescindir del requisito de la renuencia cuando el cumplirlo a cabalidad genere para el demandante el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable. Pero en el caso no se configura esa excepción, pues, además de que no se plantea, tampoco se advierte.” (Resaltos y negrillas del Despacho)

Así mismo, la alta corporación se ha pronunciado frente al ejercicio del derecho de petición y el requerimiento o reclamación tendiente a constituir la renuencia, señalando que las mismas son instituciones diferentes, con reglas y efectos muy diferentes, y al respecto ha indicado lo siguiente:

“Es claro que el ejercicio 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.

Aqué, 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 controvertida 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”⁵ (Resaltos del Despacho).

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 21 de enero de 1999. Expediente ACU-545. Consejero Ponente: Dr. Juan Alberto Polo Figueroa.

No basta entonces que se haya ejercido el derecho de petición, como prueba de la renuencia de la administración en el cumplimiento de una norma o acto administrativo, en los términos, y para los efectos exigidos por los artículos 8° y 10, numeral 5° de la Ley 393 de 1997, ya que como se indicó previamente, son figuras diferentes con efectos legales diferentes.

Sobre este punto concreto, en providencia del 28 de agosto de 2003, con Ponencia del Magistrado Juan Ángel Palacio Hincapié, el Consejo de Estado, explicó:

*“...En efecto, para constituir la renuencia se requiere que previamente a la interposición de la acción, el acto **haya solicitado a la autoridad pública el cumplimiento del deber legal o administrativo y que la autoridad pública se haya ratificado en la no aplicación o no haya contestado dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud.***

*Lo anterior quiere decir que **quien pretenda interponer una acción de cumplimiento debe exigir el cumplimiento del deber legal y esperar respuesta de la entidad o a que el anterior término se cumpla, ya que es requisito para su procedibilidad como lo establece el artículo 8 de la Ley 393 de 1997. El artículo 12 de la ley contempla el rechazo de plano si no se cumple este procedimiento***⁶

Y en providencia del 29 de julio de 2004, con Ponencia de la Consejera Maria Nohemi Hernández Pinzón, el Consejo de Estado, se explicó:

“De conformidad con la norma transcrita, para que la prueba aportada como renuencia del demandado sea aceptada, entre ése escrito y la demanda deben observarse los siguientes presupuestos:

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

⁶ CONSEJO DE ESTADO Auto de Agosto 28 de 2003. C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié. Exp. 2003-0572.

*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.*⁷

3. El caso concreto.

Se 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 sólo escrito de solicitud, cuando la autoridad no contestó⁸, que deben acompañarse con la demanda.

En el caso *sub judice*, una vez revisados los documentos presentados en el trámite de la presente acción, advierte el Despacho que la parte actora **no acreditó** el requisito de procedibilidad de que trata los **artículos 8° y 10° de la Ley 393 de 1997**, para acudir a la Jurisdicción, en ejercicio de la Acción de Cumplimiento; toda vez que sólo obra respuesta a derecho de petición formulado por la parte actora, y no así de la petición presentada para verificar si efectivamente se cumplió con los requisitos mínimos exigidos para constituir la prueba de la renuencia del accionado.

Así, en la respuesta dada por el rector Carlos Mario Vila Espinosa se observa que se hace entrega de actos administrativos por medio de los cuales se da claridad a los hechos *“que usted menciona”*; y expone que *“no tengo competencia para contravenir ninguno de los dos actos administrativo en mención.”*⁹

Se observa entonces que al no obrar en el plenario prueba de la constitución en renuencia, y toda vez que en el oficio que se aduce da respuesta a la petición de cumplimiento no se encuentra demostrado que efectivamente se haya solicitado a la autoridad que proceda a dar cumplimiento a la norma

⁷ Consejo de Estado. Sección Quinta. Expediente ACU-0301, auto del 3 de junio de 2004.

⁸ Además, en estos escritos deberán observarse los siguientes presupuestos:

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.” Véanse, entre muchas otras providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta. Exp. ACU-0653, sentencia del 16 de diciembre de 2004.

⁹ Ver folio 3.

legal que se indica en el texto de la demanda como incumplida, pues lo que se deduce es que se solicita se deje de aplicar otros actos administrativos. A partir de las pruebas, se concluye que en el presente plenario no se acreditó la petición de constituir la renuencia de la autoridad pública en los términos del artículo 8° de la Ley 393 de 1997.

Como ya se indicó, la norma exige para demandar en acción de cumplimiento, que el accionante previamente haya requerido a la administración el cumplimiento del deber legal o acto administrativo **con la indicación concreta del objeto de la petición, la citación de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo incumplido por el funcionario y la acción u omisión que origina el incumplimiento**; exigencia que no se acreditó en este caso.

Así las cosas, se impone el rechazo de la demanda de la referencia, al tenor de lo previsto en el **artículo 12 de la Ley 393 de 1997**, según el cual: "... en caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8°, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano."

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN**,

RESUELVE:

1. RECHAZAR DE PLANO la presente Acción de Cumplimiento, promovida por **MARIELA DE JESUS TORRES CORREA**, en contra de CARLOS MARIO VILLA ESPINOSA RECTOR DE LA I.E.R. ORLANDO VELÁSQUEZ ARANGO.

2. SE ORDENA EL ARCHIVO de las diligencias, previa devolución de los anexos, sin necesidad de desglose.

3. Efectuar el registro en el respectivo sistema de gestión.

NOTIFÍQUESE

La Juez,

LEIDY JOHANA ARANGO BOLÍVAR

CVG

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS ELECTRÓNICOS

JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN

CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADOS ELECTRÓNICOS el auto anterior en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-12-administrativo-de-medellin/estados-electronicos/2014>.

Medellín, **21 DE OCTUBRE DE 2014**. Fijado a las 8.00 a.m.

KENNY DÍAZ MONTOYA

Secretario