

12A

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Radicación: No. 25000-23-41-000-2020-00123-00
Demandante: COOPERATIVA MULTIACTIVA DE
PROVEEDORES Y COMERCIANTES –
COOPROCO "KAPITAL SOCIAL"
Demandado: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE
PENSIONES - COLPENSIONES
Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Decide la Sala la solicitud presentada por la sociedad Cooperativa Multiactiva de Proveedores y Comerciantes – COOPROCO "Kapital Social", para obtener el cumplimiento por parte de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones de lo establecido en el artículo 6º de la Ley 1527 de 2012.

I. ANTECEDENTES

A. Los hechos de la demanda

Del escrito de demanda, se extrae el siguiente fundamento fáctico (fls. 1 a 8):

1. La Cooperativa Multiactiva de Proveedores y Comerciantes COOPROCO "Kapital Social" NIT 900032687-1, es una entidad cooperativa perteneciente al sector solidario y regida bajo la Ley 79 de 1988, Ley 454 de 1998, Ley 1527 de 2012 y la Ley 1902 de 2018. Se inscribió en el registro mercantil el 24 de junio de 2005 como una Entidad sin Ánimo de Lucro vigilada por la Superintendencia de la Economía Solidaria.

2. La demandante tiene asignado código interno de descuento desde hace más de 12 años con el número 5298, a través del cual se realizan las deducciones y retenciones de aportes sociales y descuentos sobre créditos concedidos a nuestros Asociados por cumplimiento del imperativo categórico "artículo 142 de la ley 79 de 1988" (actualmente vigente).

3. La entidad COLPENSIONES transgrediendo los marcos normativos (la Ley 79 de 1988, Ley 454 de 1998, Ley 1527 de 2012 y la Ley 1902 de 2018), expidió la Resolución 345 de 2016 y la Resolución 145 de 2018 estableciendo anualmente requisitos rigurosos para asignar o renovar código de descuento, no obstante omitiendo los únicos requisitos legales, como son, que en los estatutos sociales de la entidad figure la capacidad para desempeñarse como operadores de libranza y el estar inscritos en la Cámara de Comercio en el Registro Único Nacional de Entidades Operadoras de Libranza "RUNEOL" con el número 90003268700004273.

4. En oficio de octubre 27 de 2017 referencia Bz 2016_13383067 con fecha 17-11-2016, Colpensiones ratifica su Código Interno de Descuento asignándoles el número de código 5298 *"En sesión extraordinaria realizada el 25 de octubre de 2017, el Comité de Asignación y Renovación de Código Interno de Descuento, resolvió de manera favorable la solicitud presentada, para lo cual, se le asignó el código No. 5298, con el cual la entidad podrá reportar a esta administradora a través de los medios establecidos en el manual operativo, los descuentos a aplicar a los beneficiarios."*

5. El 19 de septiembre de 2018 se radicó ante Colpensiones los requisitos rigurosos exigidos por dicha entidad con el fin de renovar el código de descuento interno y tener acceso a la plataforma tecnológica de Colpensiones para procesar los descuentos directos de sus asociados, tanto de aportes como de deducciones y retenciones en el servicio de crédito ofrecido a su base social.

6. El 10 de octubre de 2018, Colpensiones les requiere información y documentos para completar la solicitud de renovación de código de descuento a través de la empresa COSINTE Ltda., tercero contratado por Colpensiones para realizar estudio y verificación de los requisitos en cumplimiento a las directivas internas de asignación o renovación de códigos de descuento.

7. El 26 de octubre de 2018 atendiendo la solicitud de COSINTE Ltda. contratista de Colpensiones, se remite a través del correo electrónico *documentoscb@cosinte.com* los documentos para la continuación del proceso de renovación de código interno de descuento.

8. Los primeros días del mes de febrero de 2019, la plataforma tecnológica de Colpensiones no les permite cargar la información necesaria para aplicar los descuentos por nómina a sus asociados beneficiarios, tanto de aportes como de deducciones y retenciones a sus servicios de crédito.

9. Al realizar la consulta ante Colpensiones de manera telefónica se enteran que su código interno de descuento se encuentra *no renovado*; el 18 de febrero de 2019, radicaron requisitos excesivos y rigurosos a capricho de la entidad para que se renovara su código interno de descuento.

10. El 1º de marzo de 2019, desconociendo totalmente la legislación Cooperativa les contestan que, *"Conforme con lo anterior la documentación allegada por la empresa solicitante que usted representa no se encuentra completa y/o conforme a los requisitos, lineamientos y políticas establecidas por Colpensiones, haciéndole falta, lista de los accionistas o asociados que tengan directamente más del 5% del capital social, aportes o participación (para entidades operadoras de libranza y/o de afiliación.*

Por lo anterior, no procede a continuar con la fase de estudio de conocimiento al cliente". Firmado por Andrea Duran Payan".

Expediente No. 25000-23-41-000-2020-00123-00
Actora: Cooperativa Multiactiva de Proveedores y Comerciantes – COOPROCO "Kapital Social"
Acción de cumplimiento

11. El 22 de marzo de 2019 con radicado interno 2019_3892736, se hizo la aclaración de orden legal frente al requerimiento del 1º de marzo de 2019.

12. El 3 de abril de 2019 mediante comunicado BZ2019_3952910-0894707, se les contestó sin motivación:

"En razón a la comunicación elaborada el día 18 de febrero de 2019 con radicado BZ2019_2155564, nos permitimos comunicar que en esta se aclaró que la documentación allegada por la empresa solicitante que usted representa no se encontraba completa, motivo por el cual no procedió con la fase de estudio de conocimiento al cliente.

En consecuencia y tenido en cuenta que debe aportar toda la documentación e información exigida en el Artículo 8 de la Resolución 345 de 2016 modificado por el artículo 1 de la Resolución 013 de 2017 lo invitamos radicar NUEVAMENTE todos los requisitos en un punto de atención Colpensiones (PAC)".

13. El 25 de abril de 2019, con radicado 2019_5392431, contrario al Decreto 19 de 2012 "Ley Anti-tramite, artículo 9", se envió nuevamente la documentación requerida por Colpensiones para la renovación o asignación del Código Interno de Descuento, manifestando que se tramitará la solicitud bajo la ritualidad del derecho fundamental de petición, enunciando que del mismo se informaría a la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República por aplicación directa del Decreto 4637 de 9 de abril de 2011 (Control Interno).

14. Acudiendo al contenido de la Resolución 345 de 2016, propia de la entidad, y violando sus propios preceptos, delegó la función de conocimiento de cliente entre ello lo concerniente al estudio de documentación para la asignación o renovación de Código Interno de Descuento a un tercero "Sintecto Ltda." desconociendo el artículo 102 del Estatuto Orgánico Financiero desarrollado por el capítulo 4 del título 4 de la parte 1 de la Circular Básica Jurídica, Circular Externa 029 de 2014 expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia, por tener Colpensiones calidad de entidad financiera de carácter especial (Contratos Espúreos), en idéntico sentido trasgredió su propia

reglamentación en lo concerniente al artículo 2 funciones del Comité, artículo 3 sesiones del Comité y artículo 9 procedimiento para la asignación y renovación de Código Interno de Descuento.

15. Al acudir a la página web de Colpensiones el 29 de octubre de 2019, se manifestaba *"Consulta Estado de Código Nota: actualizada con los resultados del comité realizado el día 22 de febrero de 2019"*.

16. El día 31 de octubre de 2019 recibió contestación por parte de Colpensiones indicando lo siguiente *"En sesión Extraordinaria realizada el 23 de octubre de 2019, el Comité de Asignación y/o Renovación de Código Interno de Descuento, decidió NEGAR la solicitud presentada por ustedes, toda vez que no se cumple con los requisitos, lineamientos y políticas establecidas por Colpensiones, de conformidad con las condiciones objetivas de acceso al sistema financiero."*

17. El 5 de noviembre de 2019 presentaron requerimiento de cumplimiento aplicación de los artículos 142 de la Ley 1988 y el artículo 1º de la Ley 1527 de 2012, solicitando el descuento directo del asociado José Rodrigo Díaz Benjumea, mediante libranza pagaré no. 10451 con fecha de expedición el 30 de octubre de 2019 y se anexaron los formatos 1 descuento por concepto de aporte ordinario y formato 2 retención por obligaciones o deudas, descuento que debió aplicar sobre la pensión del asociado a más tardar con el pago de la mesada de diciembre de 2019.

18. El 14 de noviembre de 2019 con referencia: Radicado No 2019_14871182 del 25 de octubre de 2019, la funcionaria Doris Patarroyo que viene del antiguo Instituto de Seguros Social y quien era la tramitaba los códigos de descuento directo, contestó lo siguiente:

"Afiliación <https://newcoop.colpensionestransaccional.gov.co/> para el reporte de novedades de cancelación de descuentos de aplicados a los pensionados, así mismo mensualmente en este portal esta Administradora publica el listado de pagos detallado de los descuentos girados, el cual contienen: nombre, cédula, valor cuota,

nombre y nit de la entidad, también se encuentra listado de retiro por fallecimiento.

Es importante mencionar que es la entidad operadora de Libranza y/o afiliación la responsable y la encargada de reportar las cancelaciones de afiliación de sus asociados a través de los canales habilitados. Dado lo anterior de manera respetuosa se solicita informar correo electrónico oficial de la entidad para el envío de usuario, contraseña y manual operativo para el ingreso al Portal Web."

19. Configurándose la renuencia por no atender el descuento directo de su asociado, en las mismas condiciones que se le aplican al sector financiero; han trascurrido más de 11 meses en donde la entidad Colpensiones bajo actos burlescos viene desconociendo la Ley, sus propios reglamentos y los efectos jurídicos de fallo de tutela para desconocer el derecho que le es propio a la entidad demandada por ser esta del sector solidario y sus derechos económicos y sociales de la base de sus asociados, ya que para acceder a la bienes y servicios ofrecidos por su entidad pagan sus aportes sociales y los costos del servicio del crédito por medio del sistema de descuento directo.

B. Las pretensiones

Con fundamento en lo anterior la parte actora solicitó que se acceda a las siguientes súplicas:

"Solicito al Señor Juez Administrativo el ordenar cumplir con las normas violadas a favor de nuestra entidad, KAPITAL SOCIAL siendo nuestra entidad de carácter Solidario y por mantener una posición contraria a la constitución y la ley la Administradora colombiana de pensiones (COLPENSIONES) quien bajo excesiva reglamentación e incumpliendo su propio reglamento interno negó el descuento directo de nuestro asociado JOSÉ RODRIGO DÍAZ BENJUMEA y demás asociados quienes buscan bajo el esquema solidario mejorar su calidad de vida con una argumentación totalmente contraria a la realidad.

La Cooperativa Kapital Social cumple y cumplió con los requisitos legales para poder aplicar el descuento directo o por nómina y no entendemos como en un escueto comunicado de fecha 29 de octubre de 2019 en sesión extraordinaria del 23 de octubre de 2019 "violando su propio reglamento de convocatoria y sesión de comité de asignación o renovación de código interno. Resolución 0345 de 2016" mantiene una negativa en limitar nuestro ejercicio del derecho económico solicitud de amparo con un argumento como es

el de: No se cumplen con los requisitos, lineamientos y políticas establecidas por Colpensiones, de conformidad con las condiciones objetivas de acceso al sistema financiero.

Este situación se viene presentando con todo el sector solidario y al único sector que se le facilita el acceso a la plataforma de descuento directo por nomina es sin ningún reparo al sector financiero que como es bien sabido se apodero del sistema de libranzas que en su esencia y naturaleza se creó para proteger al sector solidario y demás sectores de la economía popular entre estos fondo de empleados, sociedades mutuales, caja de compensación familiar, cooperativas, y demás descuentos de carácter patronal con beneficio al trabajador o pensionado." (fl. 6 – mayúsculas de la parte demandante).

C. La actuación judicial en esta Corporación

Por auto de 30 de enero de 2020 (Fls. 87 y vlto. a 88), entre otros aspectos, se admitió la acción de la referencia solo respecto del artículo 6º de la Ley 1527 de 2012 y se rechazó frente a las demás normas presuntamente incumplidas, por no acreditar el requisito de la renuencia, el cual se notificó mediante correo electrónico enviado el día 5 de febrero del mismo año a la entidad demandada (Fl. 89).

D. La contestación de la demanda

A través de memorial radicado el 11 de febrero de 2020 (fls. 111 a 124), por intermedio de apoderado judicial, la entidad demandada presentó el escrito de contestación, manifestando en síntesis lo siguiente:

Manifiesta que, entre la demandante y Colpensiones ha existido a lo largo de los años una vínculo legal, el cual tiene su naturaleza en las Leyes 79 de 1988, 454 de 1998, 1527 de 2012 y 1902 de 2018, que rigen lo concerniente a las libranzas o descuentos directos, tema en torno al cual gira la controversia, aunado a lo anterior, es preciso indicar que para el debido desarrollo de las citadas normas, Colpensiones, procedió a expedir las Resoluciones 345 de 2016, 013 de 2017, 145 de 2018 y 008 de 2019, Actos Administrativos que obedecen al ejercicio de las competencias y facultades legalmente otorgadas a la demandada.

Menciona que, los requisitos mínimos exigidos por la Entidad para efectos de Asignar o Renovar los Códigos Internos de Descuento, no se fundamentan en requerimientos caprichosos de Colpensiones, como lo anota el actor en su escrito, sino que por el contrario, obedecen a una necesidad de reglamentar la operación de asignación o renovación del código interno de descuento por concepto de libranzas a pensionados, servidores públicos y contratistas de prestación de servicios de la Entidad, en estricta aplicación de lo preceptuado en la Ley 1527 de 2012, el cual en su artículo 5º, establece las obligaciones de la Entidad operadora, fijando que la misma *"deberá reportar la suscripción de la libranza a los bancos de datos de información financiera, crediticia, comercial y de servicios, para lo cual deberá cumplir a cabalidad con los requisitos establecidos por estos en sus reglamentos"*, motivo por el cual no es cierto, que la demandada incurra en renuencia, máxime cuando los requisitos mínimos que debe cumplir cada Entidad operadora, se encuentran taxativamente fijados en los lineamientos internos de Colpensiones, a saber, artículo octavo de la Resolución 0345 del 09 de junio de 2016, modificado por la Resolución 013 de 06 de Enero de 2017 y a su vez modificado parcialmente por la Resolución 008 de 2019, los cuales no fueron aportados debidamente por la Cooperativa Multiactiva de Proveedores y Comerciante - COOPROCO.

En el presente caso, la parte actora mediante el proceso especial de acción de cumplimiento pretende que se ordene a Colpensiones, que de aplicación al artículo 142 de la Ley 79 de 1988, al artículo 1º y 6º de la Ley 1527 de 2012, siendo esto, deducir una cantidad dinerada de la pensión de vejez percibida por el señor José Rodrigo Díaz Benjumea.

Expresó además que, de las normas presuntamente incumplidas infirió que debido a la naturaleza de los dineros administrados por Colpensiones y la protección especial de la cual gozan los recursos con los cuales se cubren las pensiones y demás obligaciones, la fijación de los requisitos mínimos que deben satisfacer la Entidades Operadoras, no puede ser laxa, sin que ello implique directamente que corresponden a

requisitos imposibles de cumplir o excesivos, que encuentra su fundamento en el mero capricho de la Entidad; por el contrario, Colpensiones comparte lo expuesto por el actor en su escrito de demanda, frente a que de manera anual, la entidad demandada exige el cumplimiento de requisitos rigurosos, en aras de ya sea asignar o renovar los códigos de descuento, máxime cuando se está hablando de permitir el ingreso de entidades financieras externas a la nómina de pensionados y empleados de la accionada, decisión que por sí misma implica un alto grado de responsabilidad y por ende el estudio que debe hacer Colpensiones a las solicitudes impetradas por las distintas organizaciones financieras debe ser consecuente y proporcionado.

Alegó que, las suplicas invocadas por la parte actora no están llamadas a prosperar, esto de conformidad con el contenido del oficio de fecha 27 de octubre de 2017, expedido en virtud de la solicitud de renovación del código incoado por la Cooperativa Kapital Social, bajo el radicado BZ2016_13383067 del 17 de noviembre de 2016, mediante el cual Colpensiones informa al peticionario que: *"(...) En sesión extraordinaria realizada el 25 de octubre de 2017, el Comité de Asignación y Renovación de Código Interno de Descuento, resolvió de manera favorable la solicitud presentada, para lo cual, se le asignó el código No. 5298, con el cual la entidad podrá reportar a esta administradora a través de los medios establecidos en el manual operativo, los descuentos a aplicar a los beneficiarios"*, de lo cual infiere que los requisitos exigidos por la demandada no eran desconocidos por el actor, así como tampoco es dable decir que los documentos requeridos por Colpensiones, son de imposible consecución por parte de la Entidad Operadora, ya que como se evidencia los mismos han sido aportados de manera completa en diversas oportunidades; dando fe de ello, se encuentra que el código interno fue asignado y ha sido renovado sin interrupción alguna.

Finalmente, como última actuación desplegada por la Administradora Colombiana de Pensiones, encontraron la realizada mediante el oficio del 29 de octubre de 2019, que dio respuesta a la petición impetrada la

Cooperativa actora, quedando radicado bajo el Numero Bizagi BZ2019_5392431 del 25 de abril de 2019, indicándosele a la Cooperativa Multiactiva de Proveedores y Comerciantes - COOPROCO, lo siguiente:

"(...)

La Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES en su calidad de Empresa Industrial y Comercial del estado organizada como entidad financiera carácter especial, desarrolla sus actividades de gestión económica conforme a la reglas de derecho privado de acuerdo con lo establecido en la Ley 489 de 1998 y lo establecido en el artículo 30 del Acuerdo N° 009 2011 correspondiente a los estatutos de la Entidad.

De acuerdo con anterior, se estableció un procedimiento de verificación y análisis de los requisitos que deben cumplir las Entidades solicitantes de otorgamiento o renovación de código para descuento, procedimiento que una vez aplicado a la solicitud ustedes presentada generó el resultado:

En sesión Extraordinaria realizada el 23 de octubre de 2019, el Comité de Asignación Y/o Renovación de Código Interno de Descuento, decidió NEGAR la solicitud presentada ustedes, toda vez que no se cumple con los requisitos, Lineamientos y políticas establecidas por Colpensiones de conformidad con las condiciones de acceso al sistema financiero."

En vista de la decisión adoptada por Colpensiones en el Acto Administrativo antes enunciado, se concluyó por la entidad que, en todo momento la accionada ha actuado en estricto cumplimiento de los mandatos legales y conforme a las directrices internas que regulan la materia de libranzas o descuentos directos, encontrándose que la decisión de no acceder a la solicitud de renovación del Código Interno de Descuento, fue adoptada tras realizarse el estudio correspondiente por parte del Comité de Asignación y/o Renovación de Código Interno de Descuento, instituido mediante la Resolución 345 del 2016, al concluir que la Cooperativa Multiactiva de Proveedores y Comerciantes COOPROCO "Kapital Social", no cumplió con los requerimientos mínimos exigidos para tal fin.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: A) finalidad de la acción de cumplimiento; B) la norma cuyo cumplimiento se reclama, y C) caso concreto.

A. Finalidad de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y el artículo 146 del C.P.A.C.A., tiene por finalidad hacer efectivo el derecho de que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto 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.

Sobre el particular, es pertinente advertir que los requisitos mínimos exigidos para la procedencia de la acción de cumplimiento, son los siguientes:

- a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos (art. 1º ley 393 de 1997).
- b) 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 los cuales se reclama su cumplimiento (arts. 5º y 6º *ibídem*).
- c) Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de

actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8º de la misma norma).

d) Que el deber cuyo cumplimiento se reclama, contenido en la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, sea válido jurídicamente y exigible actualmente.

e) No procede 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.

B. La norma cuyo cumplimiento se reclama

La parte actora alega como mandato incumplido el contenido en el artículo 6º de la Ley 1527 de 2012, cuyo texto es el siguiente:

"LEY 1527 de 2012

(abril 27)

Por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 6o. OBLIGACIONES DEL EMPLEADOR O ENTIDAD PAGADORA. *Todo empleador o entidad pagadora estará obligada a deducir, retener y girar de las sumas de dinero que haya de pagar a sus asalariados, contratistas, afiliados o pensionados, los valores que estos adeuden a la entidad operadora para ser depositados a órdenes de esta, previo consentimiento expreso, escrito e irrevocable del asalariado, contratista, afiliado o pensionado en los términos técnicos establecidos en el acuerdo que deberá constituirse con la entidad operadora, en virtud a la voluntad y decisión que toma el beneficiario al momento de escoger libremente su operadora de libranza y en el cual se establecerán las condiciones técnicas y operativas necesarias para la transferencia de los descuentos. El empleador o entidad pagadora no podrá negarse injustificadamente a la suscripción de dicho acuerdo.*

La entidad pagadora deberá efectuar las libranzas o descuentos autorizados de la nómina, pagos u honorarios, aportes o pensión de los beneficiarios de los créditos y trasladar dichas cuotas a las entidades operadoras correspondientes, dentro de los tres días hábiles siguientes de haber efectuado el pago al asalariado, contratista, afiliado, asociado o pensionado en el mismo orden cronológico en que haya recibido la libranza o autorización de descuento directo.

Igualmente, el empleador o entidad pagadora tendrá la obligación de verificar, en todos los casos, que la entidad operadora se encuentra inscrita en el Registro Único Nacional de Entidades Operadores de Libranza.

PARÁGRAFO 1o. *Si el empleador o entidad pagadora no cumple con la obligación señalada en el presente artículo por motivos que le sean imputables, será solidariamente responsable por el pago de la obligación adquirida por el beneficiario del crédito.*

PARÁGRAFO 2o. *En caso de desconocerse el orden de giro estipulado en este artículo, el empleador o entidad pagadora será responsable por los valores dejados de descontar al asalariado, asociado, afiliado o pensionado por los perjuicios que le sean imputables por su descuido."*

C. Caso concreto

En el caso *sub examine* la parte actora, en ejercicio de la acción de cumplimiento, demandó a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, con el fin de que cumpla lo dispuesto en la norma antes transcrita y mencionada.

En relación con los requisitos mínimos de la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

"El artículo 87 de la Constitución Política permite que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo que otra autoridad se rehúsa a observar y que en caso de prosperar la acción, en sentencia se le ordenará la ejecución del deber omitido.

"Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 393 de 1997, son tres los requisitos mínimos exigidos para que proceda la acción de cumplimiento: a) Que la obligación cuya observancia se discute esté consignada en la ley o en acto administrativo; b) Que contenga la norma un mandato claro, inobjetable para la autoridad a la cual se reclama el cumplimiento; y c) Que se pruebe la renuencia tácita o expresa de la autoridad llamada a cumplir la norma jurídica"¹.

En sentencia de 2003, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo señaló:

"La ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, que el deber jurídico cuyo cumplimiento se exige por medio de la acción, esté consignado en normas con

¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, expediente número 2002-1065-01(ACU-1498), M.P. Roberto Medina López.

*fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera tal que sea imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad de la cual se está reclamando su ejecución; **que la administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir, que tal renuencia sea probada por el demandante de la manera como lo exige la ley**, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo en el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.*

"....."

"En lo que hace a las características de la obligación exigible, esta Corporación ha sido enfática en señalar que cuando las normas cuyo cumplimiento se demandan no contienen un mandato imperativo inmediato y preciso para el demandado, las pretensiones no pueden prosperar.

"....."² (resalta la Sala).

De acuerdo con los apartes jurisprudenciales antes transcritos, y con los lineamientos trazados por esta Corporación en reiteradas oportunidades³, se tiene lo siguiente:

- a) El deber jurídico incumplido, consignado en una norma con fuerza material de ley o en un acto administrativo, debe contener un mandato imperativo, inobjetable, preciso y exigible a la autoridad respecto de la cual se busca el cumplimiento del mismo, sin ningún condicionamiento, es decir, que su obligatoriedad debe resultar evidente y sin discusión alguna.
- b) Adicionalmente, el incumplimiento de dicho mandato debe generar una irregularidad de la autoridad renuente en el ejercicio de sus funciones.
- c) Finalmente, en los eventos en que la norma cuyo cumplimiento se demanda no reúna las características anotadas anteriormente, se impone denegar las pretensiones de la acción.

² Consejo de Estado, Sección Tercera, rad. 2003-00451-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

³ Véanse entre muchas: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", sentencia de 20 de febrero de 2012, exp. no. AC-2012-00061, M.P. Fredy Ibarra Martínez.

En los términos en que ha sido propuesta la controversia, la Sala denegará las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones:

1) El caso *sub judice* se tiene que la parte actora pretende que la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones dé cumplimiento de lo previsto en el artículo 6º de la Ley 1527 de 2012 y analizado el contenido de la norma, la Sala advierte que, en efecto contiene un mandato imperativo, inobjetable, preciso y exigible a las distintas entidades públicas y privadas en el sentido de que deberán deducir, retener y girar las sumas de dineros que sus empleados y pensionados hayan autorizado de manera previa y escrita a descontar en favor de entidades y/o cooperativas y depositarlos a órdenes de estas previa suscripción de un acuerdo o convenio y la otorgación de un código de libranza por parte del pagador.

La Sección Quinta del Consejo de Estado en un caso muy similar que conoció respecto del mandato contenido en el artículo 6º de la Ley 1527 de 2012 precisó lo siguiente:

“Para la Sala resulta claro que la norma prescribe un mandato que es de obligatorio cumplimiento para los empleadores en permitir el descuento de las sumas que se pagan por concepto de salarios, honorarios u otros emolumentos, dependiendo del tipo de vinculación que tengan con esa institución.

Así lo ha expresado esta Sala en decisión anterior⁴, en la que consideró:

“La norma en comento regula la obligación a cargo del empleador de deducir, retener y girar las sumas de dinero adeudadas por sus trabajadores a las entidades operadoras de las libranzas, frente a lo cual dispone que: (i) el empleador o entidad pagadora debe suscribir con la entidad operadora un acuerdo que contenga los términos técnicos para efectos de que el primero pueda pagar al segundo los valores adeudados por el empleado o pensionado, con ocasión de una libranza; (ii) una vez suscrito el acuerdo, el empleador o la entidad pagadora debe deducir, retener y girar de las sumas de dinero que haya de pagar a sus empleados o pensionados, los valores adeudados por estos últimos, con ocasión de una libranza.”

⁴ ACU 2018-00586-01, demandante: Procuraciones para Terceros S.A.S., sentencia de 23 de agosto de 2018. C.P. Alberto Yepes Barreiro.

Expediente No. 25000-23-41-000-2020-00123-00
 Actora: Cooperativa Multiactiva de Proveedores y Comerciantes – COOPROCO “Kapital Social”
Acción de cumplimiento

Sin embargo, debe existir un acuerdo o convenio técnico para otorgar el código de libranza y así proceder con el descuento directo o por nómina al empleado, trabajador, contratista o pensionado que solicite los respectivos servicios financieros, tal como lo indicó esta Sección en misma providencia que dispuso.”⁵ (resalta la Sala)..

2) Ahora bien, es claro que la actora cumplió con el requisito de procedibilidad consagrado en la Ley 393 de 1997 para el ejercicio de este tipo de acciones, cual es la constitución en renuencia del demandado y que no cuenta con otro mecanismo para obtener el cumplimiento de la norma invocada como fundamento de la demanda.

Sobre el punto, jurisprudencialmente se ha establecido que la acción de cumplimiento resultaba viable, para exigir el cumplimiento de actos administrativos de cualquier nivel, ya sean de contenido particular o general.

De manera concreta, se ha establecido:

*“...**ARTICULO 87.** 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.”*

Fue regulada por medio de la Ley 393 de 1997, que al definir su objeto, en el artículo 1º, dijo:

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.”

*Así pues, **por medio de esta acción las personas pueden hacer efectivo el cumplimiento** de las leyes expedidas por el Congreso, de los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno, así como **los actos administrativos de cualquier nivel, ya sean de contenido particular o general, pues ni el constituyente ni el legislador hicieron tal distinción.** Ha dicho esta Corte en relación con ésta acción:*

“Lo que el constituyente quiso fue establecer un mecanismo para hacer efectivos mandatos o derechos expresamente consagrados en la ley o en el acto administrativo anterior, sobre los cuales no existe discusión o incertidumbre”.⁶ (negrillas fuera de texto).

⁵ Ver Sentencia 6 de septiembre de 2018, exp 25000-23-41-2018-00641-01, CP Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁶ Sentencia T-784 de 2006.

Para determinar el presunto incumplimiento de lo establecido en los artículos antes transcritos, la Sala estima necesario referirse a las solicitudes presentadas por la parte demandante, y las respuestas emitidas por la parte entidad demandada frente a las mismas, así:

i) Mediante escrito presentado por la parte demandante ante Colpensiones (fls. 20 a 21), se solicitó lo siguiente:

"(...), nos permitimos presentar documentación atinente para la activación del código de descuentos por nomina a fin de poder desarrollar nuestro objeto social de carácter económico:

(...)."

ii) A lo anterior, la parte demandada en su momento ya había emitido contestación (fl. 22 y vlto.), en la que se le manifestó, lo siguiente:

"(...)

De acuerdo con su solicitud de renovación de código interno a entidades operadoras de libranza (EOL) y verificando la documentación aportada, me permito informarle lo siguiente:

La Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES en su calidad de entidad financiera de carácter especial, estableció un procedimiento de verificación y análisis de los requisitos que deben cumplir las Entidades solicitantes de otorgamiento o renovación de código para descuento.

Conforme con lo anterior la documentación allegada por la empresa solicitante que usted representa no se encuentra completa y/o conforme a los requisitos, lineamientos y políticas establecidas por Colpensiones, haciéndole falta:

<i>Lista de los accionistas o asociados que tengan directamente más del 5% del capital social aportes o participación (para entidades operadoras de libranza y/o de afiliación</i>
--

Por lo anterior, no procede a continuar con la fase de estudio de conocimiento al cliente.

En consecuencia y teniendo en cuenta que debe aportar toda la documentación e información exigida en el Artículo 8 de la Resolución 345 de 2016 modificado por el artículo 1 de la Resolución 013 de 2017 lo invitamos radicar en un punto de atención Colpensiones (PAC).

(...)"

iii) La parte demandante el 22 de marzo de 2019 presentó solicitud ante Colpensiones (fl. 23), en el cual peticionó lo siguiente:

"(...)

Por lo anterior y de manera enfática y categórica, solicito a Colpensiones se aplique la normatividad especial que rige el sector solidario (ley 79 de 1988, ley 454 de 1988) y la circular básica jurídica emitida por el ente regulatorio (Superintendencia De La Economía Solidaria) a fin de que cese este yerro interpretativo por indebida aplicación de legislación.

No es plausible para el sector solidario aplicar el criterio comercial que rige frente a el ámbito societario de carácter comercial. Y de cotería, desconocer los derechos económicos fundamentales propios de la economía solidaria.

Solicitud específica: *En caso de que exista normas de carácter legal (leyes Marco), que abroguen o deroguen las normas anteriormente mencionadas, favor informarnos que Ley Marco dejó sin efecto la legislación Cooperativa Actual. Lo anterior con el fin de entender en que se ampara su solicitud.*

(...)". (negritas del original)

iv) En su momento, Colpensiones emitió respuesta a la solicitud anterior, en la cual le manifestó a la parte demandante (fl. 24 y vlto.), lo siguiente:

"(...)

En razón a la comunicación elaborada el día 18 de febrero de 2019 con el radicado BZ 2019_2155564, nos permitimos comunicar que en ésta se aclaró queda documentación allegada por la empresa solicitante que usted representa no se encontraba completa, motivo por el cual no procedió con la fase de estudio de conocimiento al cliente.

En consecuencia y teniendo en cuenta que debe aportar toda la documentación e información exigida en el Artículo 8 de la Resolución 345 de 2016 modificado por el artículo 1 de la Resolución 013 de 2017. Lo invitamos radicar NUEVAMENTE todo los requisitos requeridos en un punto de atención Colpensiones (PAC).

Ahora bien, a partir del 19 de noviembre de 2018 se publicó a través del portal web de COLPENSIONES la Resolución 145 de 2018, por medio de la cual se eliminan los plazos para la solicitud de asignación y/o Renovación de Código Interno de Descuento.

(...)". (mayúsculas del original).

136

Expediente No. 25000-23-41-000-2020-00123-00
Actora: Cooperativa Multiactiva de Proveedores y Comerciantes – COOPROCO "Kapital Social"
Acción de cumplimiento

3) La norma presuntamente incumplida, establece que *"toda entidad pagadora estará obligada a deducir, retener y girar de las sumas de dinero que haya de pagar a sus asalariados, contratistas, afiliados o pensionados, los valores que estos adeuden a la entidad operadora para ser depositados a órdenes de esta"*, que de acuerdo a lo manifestado en la contestación de la demanda, no se ha realizado dicho procedimiento respecto del señor José Rodrigo Díaz Benjumea, ya que la sociedad demandante no cuenta con la renovación del Código Interno de Descuento ya que, *"tras realizarse el estudio correspondiente por parte del Comité de Asignación y/o Renovación de Código Interno de Descuento, instituido mediante la Resolución 345 del 2016, se concluyó que la Cooperativa Multiactiva de Proveedores y Comerciantes COOPROCO "Kapital Social", no cumplió con los requerimientos mínimos exigidos para tal fin"* observándose que, sin el código mencionado no se puede realizar lo establecido en la norma presuntamente incumplida, por tanto, Colpensiones no ha sido renuente a cumplir lo preceptuado en el artículo 6º de la Ley 1527 de 2012.

Así entonces, ante la inexistencia de una conducta renuente de la entidad a cumplir con lo establecido en el artículo 6º de la Ley 1527 de 2012, la Sala denegará las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

1º) Deniégase la pretensión de la demanda presenta por la sociedad Cooperativa Multiactiva de Proveedores y Comerciantes – COOPROCO "Kapital Social", por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

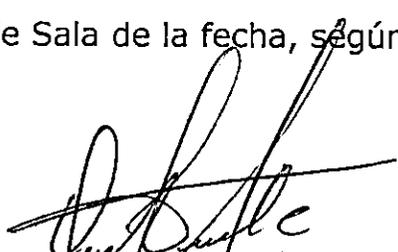
Expediente No. 25000-23-41-000-2020-00123-00
Actora: Cooperativa Multiactiva de Proveedores y Comerciantes – COOPROCO "Kapital Social"
Acción de cumplimiento

2º) Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

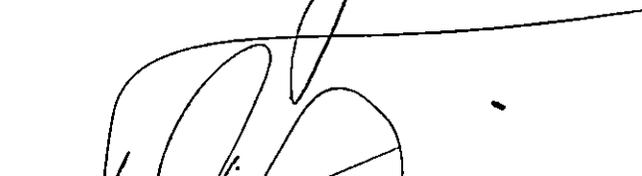
3º) Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha, según Acta No.



OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado

Recibido
06/05/20
9:27 AM
D. C. J. L.