



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

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 2020-08-247 AC**

Bogotá, D.C., once (11) de agosto de dos mil veinte (2020)

|             |                                                                                                                                                                                                  |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| NATURALEZA: | ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.                                                                                                                                                                          |
| ACCIONANTE: | JONATHAN STIVEN VALENCIA GARCÍA.                                                                                                                                                                 |
| ACCIONADO:  | ICETEX e ICFES.                                                                                                                                                                                  |
| RADICACIÓN: | 25000-23-41-000-2020-00464-00                                                                                                                                                                    |
| TEMA:       | Cumplimiento artículos 2.5.3.4.2.1.8 y 2.5.3.4.2.2.4 (Sección Segunda) del Decreto 2029 de 2015, artículo 99 de la Ley 115 de 1994, la Ley 1678 de 2013 y el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015. |
| ASUNTO:     | Rechaza - indebida constitución en renuencia.                                                                                                                                                    |

Magistrado: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala a estudiar y decidir de manera oportuna sobre la admisión de la demanda de cumplimiento.

**I. ANTECEDENTES.**

El señor JONATHAN STIVEN VALENCIA GARCÍA promovió medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley y actos administrativos contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR - ICETEX y el INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (ICFES) para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 2.5.3.4.2.1.8 y 2.5.3.4.2.2.4 (Sección Segunda) del Decreto 2029 de 2015 y los beneficios reconocidos por el artículo 99 de la Ley 115 de 1994, la Ley 1678 de 2013 y el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015.

El accionante señala que la resolución en comento impuso a las entidades demandadas el trámite de condonación del crédito educativo de pregrado a los mejores resultados Saber Pro.

Enuncia que solicitó la condonación del crédito MEJOR SABER PRO al ICETEX quien el 25 de febrero de 2019 le indicó:

*“... deberá hacer entrega de la siguiente documentación:*

- *Carta firmada por el beneficiario realizando la solicitud.*
- *Diploma y acta de grado.*
- *Carta del ICFES demostrando los resultados del examen.*

- *Estar registrado dentro de los puntos de corte en el SISBEN establecidos para cada convocatoria, el porcentaje a condonar será del 100% de la deuda actual. (No aplica para la línea del 100%).”*

*Recuerde que luego de radicados los documentos y recibidos por el área encargada, el ICETEX contara con 90 días hábiles para entregar respuesta a su solicitud”*

En virtud de lo anterior, relata que radicó petición al Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) el 02 de febrero de 2019 solicitando confirmar “si se encuentra dentro de los mejores resultados obtenidos en el Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior, Saber T y T; recibiendo respuesta el 26 de febrero de 2019, en los siguientes términos: “...de acuerdo con los resultados antes enunciados se confirma que Usted se encuentra dentro del listado de estudiantes con mejores desempeños publicados en la página web del Icfes”

En esa medida, refiere que radicó los documentos indicados por el ICETEX en su respuesta del 25 de febrero de 2019, sin embargo, la entidad brindó respuesta indicado “...no se evidenció dentro de las bases de datos de ICFES, como Mejor saber Pro”.

Así pues, indica que radicó petición nuevamente el 22 de mayo de 2019 ante el ICFES, solicitando la verificación de información dentro de las bases de datos de la entidad, como mejor Saber Pro dentro del reporte del Examen de Estado. Ante esto, el Icfes nuevamente respondió confirmando que está dentro del listado de estudiantes con mejores desempeños publicados en la página web del Icfes.

Expone que verificado lo anterior, presentó petición ante el ICETEX la cual fue objeto de contestación el 21 de agosto de 2019 en los siguientes términos:

*“...Al verificar los aplicativos de consulta del ICETEX, se estableció que es beneficiario de un crédito en la modalidad Líneas tradicionales - Tú Eliges 0% plazo con código de análisis No. 1919060159215-5, para el programa de Tecnología en Investigación Criminal y Judicial en la IES (Intitución de Educación Superior) Universidad de Ibagué - Coruniversitaria. Ahora bien, le mencionamos que no es posible proceder de manera favorable a su requerimiento, toda vez que al realizar la respectiva verificación de los requisitos para la condonación, no se evidenció su información dentro de las bases de datos del ICFES, como mejor SABER PRO presentados para el año 2018”.*

Relata que en razón de lo anterior, presentó nuevamente solicitud al ICFES obteniendo respuesta el 13 de febrero de 2020, así:

*“...se validó y el estudiante Jonathan Stiven Valencia García, efectivamente se encuentra en el listado de los Mejores Saber Pro, de acuerdo con el Decreto 2029 de octubre de*

*2015, sin embargo, no está en el listado de estudiantes que aparecen en la Resolución 018737 del 10 de diciembre 2018, la cual fue publicada por el Ministerio de Educación Nacional, donde se tomó como población los estudiantes que se encuentran en el listado de Mejores Saber Pro 2017 y de ahí se tomó los estudiantes que tuvieron un promedio individual mayor al 1.5 desviación de su Grupo de Referencia.”*

Al respecto, explica que en efecto no hace parte de la Resolución N° 018737 de diciembre de 2018, en tanto realizó el Saber Pro 2018 y considera que existe una confusión entre las entidades que ha llevado al incumplimiento de los preceptos normativos cuyo cumplimiento pretende, de suerte que tuvo que someterse al régimen de pagos del ICETEX, para normalizar su deuda y no afectar su vida crediticia ni la de su deudor solidario.

En consecuencia, solicita se ordene se ordene: i) al ICFES remitir al ICETEX el listado de los mejores estudiantes donde indica su reporte del examen de estado para realizar la condonación del crédito educativo y ii) el reintegro de los pagos realizados al ICETEX conforme el plan de cuota fija, fundamentado en el valor de la condonación corresponderá al saldo de la obligación (capital más intereses) que se deba al momento de cumplirse los requisitos señalados en el inciso 3° del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015.

## **II. CONSIDERACIONES.**

### **1. Jurisdicción y competencia.**

Conforme al artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, a la jurisdicción contencioso administrativa se le asignó el conocimiento de esta acción consagrada en el artículo 87 Constitucional.

En materia de competencia, les corresponde a los Tribunales Administrativos las acciones de cumplimiento en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, cuando se exija el cumplimiento de normas de rango legal y reglamentario o actos administrativos de autoridades del orden nacional o las personas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

En este preciso asunto, la acción de cumplimiento está dirigida contra la EL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR - ICETEX y el INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR- ICFES, entidades del orden nacional, por lo que esta Corporación es competente, por el factor subjetivo, para conocer del asunto en primera instancia.

## ***2. Legitimidad de las partes.***

La legitimación en la causa de hecho hace referencia a la relación procesal entre el demandante y el demandado por medio de la pretensión procesal, es decir, se trata de un vínculo jurídico cuyo génesis es la atribución de una conducta en la demanda, y de su notificación al accionado, es entonces la capacidad jurídica procesal de las partes.

De otro lado, la legitimación en la causa material alude a la participación real de las personas en la circunstancia fáctica que dio origen a la formulación de la acción, sin que sea relevante el extremo de la litis del que se trate, así las cosas la legitimación en la causa se refiere a la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir que exista identidad en la relación procesal y la relación sustancial. Sin embargo, al tratarse de una acción pública, la legitimación en la causa por activa es de carácter universal.

En lo atinente a la legitimación por pasiva, esta es atribuible a quien tenga dentro de sus funciones la aplicación de la norma o acto administrativo cuyo cumplimiento se demanda, en el presente caso, se predica del INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR - ICETEX y el INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN - ICFES.

## ***3. Identificación de la norma o acto administrativo del cual se pide su cumplimiento.***

La acción de cumplimiento incoada fue creada para el cumplimiento de una **norma con fuerza material de Ley** (manifestación de la voluntad general, impersonal y abstracta contenida en leyes o Decretos con fuerza de ley cuyo fin es mandar, permitir, prohibir o castigar) o **acto administrativo** (manifestación de la voluntad de la administración que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general), ya que para actos de carácter particular o concreto se debe acudir a la acción ordinaria, salvo que para el afectado haya un peligro grave e inminente.

En el presente asunto, la parte accionante sostiene que se pretende el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 2.5.3.4.2.1.8. y 2.5.3.4.2.2.4. (Sección Segunda) del Decreto 2029 de 2015 y los beneficios reconocidos por el artículo 99 de la Ley 115 de 1994, la Ley 1678 de 2013 y el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, que prevén el trámite de condonación del crédito educativo de pregrado a los mejores resultados Saber Pro.

#### **4. La renuencia como requisito de procedibilidad.**

En efecto, la renuencia consiste en la actitud expresa o tácita negativa que asume una autoridad ante el reclamo o requerimiento que le formula un interesado para que cumpla con una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo, y por eso ha sido previsto como un requisito en la Ley 393 de 1997 para el ejercicio de la acción de cumplimiento contemplada en la norma constitucional, convirtiéndose en un anexo necesario tanto la prueba de la renuencia como la copia del acto administrativo incumplido cuando no tenga alcance nacional y por tanto es un presupuesto de la acción.

El numeral 5° del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, dispone que la solicitud de cumplimiento deberá contener entre otras cosas, la prueba de la renuencia, esto es, la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.

Sobre este aspecto, tenemos que la Jurisprudencial del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, ha decantado al respecto la siguiente tesis:

*“El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, al 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”*

Por su parte, artículo 12 de la Ley 393 de 1997, consagra que **en caso de que no se aporte la prueba de 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.**

El inciso en comento, hace referencia a lo siguiente:

*“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.”*

En el asunto bajo análisis, se observa que el accionante no aporta prueba del agotamiento del requisito de procedibilidad, consistente en constituir en renuencia a las autoridades encargadas del cumplimiento de lo reclamado por el actor, toda vez que no allegaron escrito mediante el cual

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero ponente: Darío Quiñonez Pinilla. Sentencia del veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015). Radicación: 25000-23-26-2002-2896-01(ACU).

haya solicitado a INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR - ICETEX y el INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN - ICFES, el cumplimiento del supuesto mandato contenido en la Sección Segunda, artículos 2.5.3.4.2.1.8. y 2.5.3.4.2.2.4. del Decreto 2029 de 2015 y los beneficios reconocidos por el artículo 99 de la Ley 115 de 1994, la Ley 1678 de 2013 y el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, por lo que no es posible entender que se efectuó la constitución en renuencia, según lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley 393 de 1997.

Se aclara que si bien el demandante aporte pruebas de peticiones y respuestas brindadas por las entidades accionadas, estas no cumplen con las características de constitución en renuencia, a saber: (i) Formular petición a la autoridad de quien se pretende el cumplimiento; (ii) la solicitud debe hacerse de manera precisa, esto es, indicando en forma concreta la disposición de la cual se pide su cumplimiento; (iii) que el deber omitido se halle consagrado en un mandato imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad a la cual se le formula el cumplimiento; (iv) el sustento en que se funda el incumplimiento; (v) tratándose de un acto particular, lo debe formular el interesado o legitimado para hacerlo y (vi) que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el término de diez (10) días contados a partir de la solicitud.

Debe tenerse en cuenta que la accionante no manifiesta que exista una circunstancia de especial consideración que, en el marco de la amenaza de configuración de un perjuicio irremediable, le releve de la carga de cumplir con la exigencia procesal de constitución en renuencia.

Cabe recordar que las causales para la improcedencia de la acción de cumplimiento, han sido sistematizadas por la doctrina, con el propósito de advertir que la acción de cumplimiento se torna improcedente: (i) Cuando se ha presentado demanda similar por los mismos hechos y normas; (ii) por no presentar la prueba de la constitución en renuencia (art. 12); (iii) Por existir otro medio de defensa judicial (como la nulidad y restablecimiento del derecho frente a actos administrativos), salvo la acción de tutela; (iv) Por perseguir el cumplimiento de una norma que establece gastos (Corte Constitucional, Sentencia C-157/98 M.P. Antonio Barrera C.; Hernando Herrera V.) y (v) por no corregir la demanda.

### **5. Conclusión de la Sala**

En suma, la demanda con pretensión de cumplimiento será rechazada de plano como quiera que no se acreditó el agotamiento del requisito de constitución en renuencia previsto en el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, consecuencia prevista en el artículo 12 *ibidem* sin que la situación planteada por el accionante encuadre en la excepción según la

cual 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.

En consecuencia, la Sala

**RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la demanda con pretensiones de cumplimiento (acción de cumplimiento) instaurada por el señor JONATHAN STIVEN VALENCIA GARCÍA contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR - ICETEX y el INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN - ICFES, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por secretaría, comuníquese esta decisión a la parte accionante.

**TERCERO:** Devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose y en firme esta providencia archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado