REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Radicación: No. 25000-23-41-000-2020-00423-00
Demandante: DIEGO ANDERSON RIVAS TERMAL
Demandados: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Decide la Sala la solicitud presentada por el señor Diego Anderson Rivas Termal, a través de apoderado judicial, para obtener el cumplimiento por parte del Ministerio de Defensa Nacional – Dirección de Prestaciones Sociales de lo dispuesto en los artículos 3° y 23 de la Ley 1979 de 2019.

I. ANTECEDENTES

A. Los hechos de la demanda

Como fundamento fáctico de las súplicas la parte demandante expuso, en síntesis, lo siguiente (fls. 1 a 5):

1. Manifiesta que en diferentes pronunciamientos de la Altas Cortes, y especialmente del Consejo de Estado, han reconocido que los miembros de la Fuerza Pública que hayan sido víctimas del conflicto armado, también podrán ser beneficiarios de normas que así lo reconozcan y les sean favorables.

2. En el año 2019, se promulgó la Ley 1979 de 2019, denominada ley del veterano de Guerra, que trae inmersos ciertos beneficios para los miembros de la Fuerza Pública víctimas del conflicto armado en Colombia, que según la parte demandante entró en vigencia el 25 de julio de ese año.

3. El artículo 3° de la citada norma otorgó un periodo de 10 meses para que el ejecutivo reglamente la ley, es decir, dicho plazo se vencería el día 26 de mayo del año 2020; fecha que ya fue ampliamente superada.

4. El beneficio que contempla es un aumento de la mesada pensional al 100% del último sueldo en actividad, es decir, habría una mejora sustancial en la pensión por invalidez.

5. De acuerdo con el mismo oficio de respuesta, el accionante es un soldado profesional pensionado por invalidez originada en combate o actos meritorios del servicio y es inferior al valor en el que debería estar por virtud de la citada ley del veterano.

6. Por la mora judicial, el retraso enorme en los procesos y por la calidad de sujeto de especial protección constitucional, la acción idónea para el caso particular y concreto es la de cumplimiento.

B. Las pretensiones

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

> *"1. Que se respete el ordenamiento jurídico colombiano, el principio de seguridad jurídica, el artículo 87 de la Constitución Política y la ley 393 de1997, y por lo tanto se le ordene a la entidad accionada:*
>
> *2.* ***Primero:*** *Cumplir con el artículo 23 de la ley 1979 de 2019 y proceda a expedir el acto administrativo de reconocimiento del beneficio consistente en reliquidar la mesada pensional en el cien por ciento del último salario devengado por el accionante en actividad.*
>
> ***Segundo:*** *Se debe ordenar a la accionada a que tal reliquidación se debe indexar a fecha presente, teniendo en cuenta los decretos de aumento salarial para el régimen especial de la fuerza pública.*
>
> ***Tercero:*** *Igualmente indicarle a la entidad accionada que el incumplimiento a una orden judicial se constituye en desacato sin perjuicio de las acciones penales y disciplinarias que tengan lugar".* (mayúsculas y negrillas de la parte demandante).

C. La actuación judicial en esta Corporación

Por auto de 29 de julio de 2020 (fl. 24 y vlto.) se avocó conocimiento y se admitió la acción de la referencia contra el Ministerio de Defensa – Dirección de Prestaciones Sociales.

D. La contestación de la demanda

La parte demandada no presentó el informe solicitado.

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) normas cuyo cumplimiento se reclama, y C) el 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. Norma cuyo cumplimiento se reclama

La parte actora alega como mandatos incumplidos los contenidos en los artículos 3° y 23 de la Ley 1979 de 2019, cuyos textos son del siguiente tenor:

"LEY 1979 DE 2019

(julio 25)

"Por medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones"

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS RECTORES DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LA RAMA EJECUTIVA EN MATERIA DE VETERANOS. *El Gobierno nacional tiene el deber constitucional y legal de atender a la población mencionada anteriormente, y deberá propender por su bienestar físico, psíquico y social, en tanto que*

constituyen una población vulnerable y especial debido a las cargas inusuales de su misión constitucional. Para tal fin, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, y con el concurso de todos los demás Ministerios, deberá diseñar, implementar, evaluar y ajustar periódicamente los distintos arreglos institucionales, políticas públicas y programas sociales dirigidos a los beneficiarios estipulados en el artículo 2° de la presente ley.

La Rama Ejecutiva cuenta con un plazo de diez (10) meses a partir de la vigencia de la presente ley, para reglamentarla y diseñar el primer arreglo institucional dentro de sus Ministerios, así como el paquete de medidas sociales y de política pública de tipo reglamentario en favor de los veteranos, el cual podrá ofrecer más beneficios que los mínimos plasmados en la presente ley.

Posteriormente, el Gobierno nacional deberá evaluar sus políticas públicas por lo menos cada dos (2) años, de acuerdo a los mecanismos e instancias que para el efecto estipule la presente ley y el Ejecutivo en sus decretos reglamentarios.

En el ejercicio de su facultad ejecutiva y reglamentaria, el Gobierno nacional deberá atender al carácter civil de los beneficiarios estipulados en el artículo 2° y a sus necesidades de reincorporación a la vida civil, y deberá obedecer a los principios de Honor Militar, Reconocimiento, Progresividad, No Discriminación, Eficiencia, Solidaridad, Focalización, Aprovechamiento óptimo de los programas sociales existentes en todas sus carteras, Acceso real y efectivo a los derechos de carácter prestacional, y Protección prioritaria de la población más vulnerable dentro del grupo poblacional.

ARTÍCULO 23. BENEFICIO EN LA LIQUIDACIÓN DE LA PENSIÓN DE INVALIDEZ. *Los soldados e infantes de marina profesionales, que hayan sido pensionados por invalidez, originada en el servicio como consecuencia de actos meritorios del mismo, en combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional, tendrán derecho a partir de la vigencia de la presente ley, a que el valor de la pensión de invalidez se incremente al último salario devengado por el uniformado estando en servicio activo.*

PARÁGRAFO 1o. *Los patrulleros de la Policía Nacional, que sean beneficiarios de la Pensión por invalidez por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional, y cuya disminución de la capacidad laboral sea igual o superior a un cincuenta por ciento (50%) e inferior a un setenta y cinco por ciento (75%) se le incremente el pago de la pensión mensual con las partidas computables en el setenta y cinco por ciento (75%).*

PARÁGRAFO 2o. *Para los soldados e infantes de marina regulares y auxiliares de policía de la Policía Nacional, que hayan sido pensionados por invalidez, originada en el servicio como consecuencia de actos meritorios del mismo, en combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del*

enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional, tendrán derecho a partir de la vigencia de la presente ley, a que el valor de la pensión de invalidez se le incremente al ciento por cierto (100%) del salario básico devengado, en servicio activo, por un cabo tercero o su equivalente en las Fuerzas Militares, y un cabo segundo de la Policía Nacional."

C. El caso concreto

En el caso *sub examine* la parte actora, en ejercicio de la acción de cumplimiento, demandó al Ministerio de Defensa – Dirección de Prestaciones Sociales, con el fin de que cumpla lo dispuesto en las normas antes transcritas y mencionadas.

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 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.

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

"..."

"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 trascritos, y con los lineamientos trazados por esta Corporación en reiteradas oportunidades[3], 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.

En los términos en que ha sido propuesta la controversia, la Sala declarará la improcedencia de la acción ejercida, por las siguientes razones:

1) Frente a la procedencia de la acción de cumplimiento para el reconocimiento de derechos subjetivos, como ocurre en este caso, el Consejo de Estado[4] ha establecido:

---

[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.
[4] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P.: Mauricio Torres Cuervo, Bogotá, D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00046-01(ACU).

> *"Por otra parte, recalca la Sala que* ***la acción de cumplimiento no tiene dentro de su objeto el de dirimir controversias jurídicas, ni el de reconocer derecho subjetivo alguno.*** *El fin de esta acción es el exigir el respeto de los derechos ya existentes y que se acaten las normas que los reconocen, por cuanto no se puede sustituir a la autoridad competente para resolver respecto del reconocimiento de un determinado derecho.*
>
> *Conviene precisar que si bien, cualquier persona puede ejercer la acción constitucional prevista en la Ley 393 de 1997, para hacer efectivo el cumplimiento de leyes o actos administrativos que contengan una obligación clara y precisa en cabeza de las autoridades públicas o de los particulares en ejercicio de funciones públicas, ello no quiere decir que este mecanismo pueda ser ejercido para obtener del juez una orden dirigida a autoridad administrativa para que reconozca un derecho o un beneficio que la demandante crea tener a su favor.*
>
> *Respecto del particular, esta Sala ha dicho:*
>
> *"…****esta acción constitucional no procede para reconocer derechos o para definir exclusivamente la interpretación válida de una norma****. Así, no puede ser otra la interpretación del núcleo esencial de la acción de cumplimiento, puesto que si se autoriza al juez constitucional a que resuelva de fondo todas las controversias jurídicas en torno a la aplicación del derecho en el caso concreto, se anularía el principio de separación funcional de jurisdicciones y se dejaría sin sentido la existencia de los mecanismos procesales ordinarios y contencioso administrativos".* (resalta la Sala).

2) En el presente caso, la parte demandante más allá de solicitar el cumplimiento de la norma anteriormente trascrita, lo que pretende mediante esta acción es que, el Ministerio de Defensa Nacional – Dirección de Prestaciones Sociales le reliquide la mesada pensional en el 100% del último salario devengado por el accionante en actividad, indexada a valor presente, lo cual no es posible a través de este medio de control, por cuanto no se puede sustituir a la autoridad competente para resolver respecto del reconocimiento de un determinado derecho.

Por todo lo anterior y como quiera que, en el presente caso no se evidencia un perjuicio grave e inminente para el actor que, excepcionalmente, según lo preceptuado en el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, haga viable el uso de la acción de cumplimiento, se declarará improcedente la acción incoada.

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,

F A L L A :

1º) Declárase improcedente la acción de cumplimiento ejercida por el señor Diego Anderson Rivas Termal, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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