



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

SENTENCIA No. 2020-10-136 AC

Bogotá, D.C., siete (07) de octubre de dos mil veinte (2020)

NATURALEZA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 25-000-23-41-000-2020-00561-00
ACCIONANTE: CARLOS ALBERTO RAMÍREZ DOMÍNGUEZ
ACCIONADO: BANCO DE LA REPÚBLICA Y ADMINISTRADORA
COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES-
TEMA: Cumplimiento del artículo 128 de la Constitución
Política de Colombia / Improcedencia

Magistrado ponente: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Resuelve la Sala, en primera instancia, la solicitud de cumplimiento del artículo 128 de la Constitución Política de Colombia, elevada por el señor CARLOS ALBERTO RAMÍREZ DOMÍNGUEZ.

I. METODOLOGÍA DE LA PRESENTE SENTENCIA:

La presente decisión tendrá la siguiente estructura: I. Metodología de la sentencia; II. Antecedentes (exposición de (i) los hechos, pretensiones y pruebas a que se hace referencia en la acción de cumplimiento (ii) la respuesta de las entidades accionadas y (iii) pruebas decretadas; III. Trámite procesal; IV. Consideraciones y fundamentos (Competencia, exposición del problema jurídico planteado por el caso; resolución del mismo y aplicación de esas reglas al caso concreto) y V. Decisión (libramiento de las órdenes a que haya lugar).

II. ANTECEDENTES:

1. Acción de Cumplimiento: (hechos, pretensiones y pruebas aportadas)

El señor CARLOS ALBERTO RAMÍREZ DOMÍNGUEZ, formula acción de cumplimiento del artículo 128 de la Constitución Política de Colombia, indicando en primer lugar que laboró en el BANCO DE LA REPÚBLICA, el cual con base en su autonomía legal otorgó a sus trabajadores pensiones extralegales. Señalando el accionante que el pago de tales pensiones quedó a cargo de esa Entidad a través de su Caja de Previsión Social, la cual fue liquidada y posteriormente habiendo heredado el BANCO DE LA REPÚBLICA los compromisos de ella.

Este trámite, consistía en que el BANCO DE LA REPÚBLICA pagaba al beneficiario la pensión extralegal que le había sido otorgada, como a su vez continuaba la Entidad con la obligación de cotizar al Sistema de Seguridad Social a nombre del trabajador, con el fin de que este obtuviese la pensión de IVM (invalidez, vejez y muerte) la cual se encuentra a cargo del ISS (hoy COLPENSIONES).

La mayoría de las veces, la pensión extralegal reconocida por el BANCO DE LA REPÚBLICA era por un valor superior a la de vejez reconocida por COLPENSIONES, por lo cual, el pago quedo en calidad de compartida o de pago compartido por parte de ambas Entidades, lo cual se denominó el fenómeno de la compartibilidad. Consistía en que el BANCO DE LA REPÚBLICA tenía a cargo un porcentaje denominado “mayor valor” y COLPENSIONES tenía a su cargo, la otra parte del porcentaje denominada “pensión de vejez”. El pago íntegro de la pensión era realizado por parte del BANCO DE LA REPÚBLICA al trabajador y COLPENSIONES en su calidad de concurrente, reembolsada a aquella Entidad la parte a su cargo. Este trámite fue protocolizado mediante Convenio Interadministrativo 03047 suscrito el 15 de marzo de 1991 en la Notaría Octava de Bogotá, bajo expediente 3906, dicho sistema de pago pensional estuvo vigente hasta diciembre de 2019.

Así las cosas, el nuevo método de pago pensional consistió en que la pensión compartida fue fraccionada, en el cual, cada Entidad consignaba al beneficiario su porcentaje, definiendo sus partes como “Mesada Pensional” para el porcentaje a cargo del BANCO DE LA REPÚBLICA y como “valor pensión” para el porcentaje a cargo de COLPENSIONES.

Frente a lo cual, el accionante señala que desde el mes de enero de 2020, se encuentra recibiendo dos pagos independientes por concepto de pensiones, por parte de dos Entidades del Estado, lo cual viola la prohibición establecida en el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia, en el cual se lee: *“Nadie podrá (...) recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado.”*

En tal virtud, solicita se acceda a la siguiente pretensión:

“(...) se ordene al BANCO DE LA REPÚBLICA y a COLPENSIONES cumplir el precepto constitucional en mención en esta acción de cumplimiento, dado lo cual el único sistema de pago pensional que se ajusta a la ley es el que estuvo vigente hasta el 2019 (...).”

2. Banco de la República.

El BANCO DE LA REPÚBLICA se opuso a las pretensiones de la demanda de cumplimiento planteada por el actor, como quiera que a su juicio no existe incumplimiento de la norma invocada por el accionante, toda vez que el interesado recibe la totalidad de su mesada pensional dentro del mes que corresponde, con independencia de la denominación que cada Entidad aporte para referirse a ella en sus nóminas y comprobantes de pago.

En esa medida, argumenta que tanto el BANCO DE LA REPÚBLICA como COLPENSIONES han actuado conforme a las reglas de la compartibilidad pensional¹ y señala que el presente asunto se originó por una confusión del demandante en relación con la figura mencionada y el alcance del convenio para el pago unificado de las pensiones compartidas que existió entre las entidades demandadas en su momento.

Manifiesta que, al señor CARLOS ALBERTO RAMÍREZ DOMÍNGUEZ le fue otorgada una pensión de jubilación de origen extralegal por parte del BANCO DE LA REPÚBLICA el 02 de febrero de 1998, sin embargo, como ocurre con la generalidad de sus pensionados, el BANCO DE LA REPÚBLICA continuó cotizando al ISS (hoy COLPENSIONES) a nombre del trabajador, para el cubrimiento de los riesgos de invalidez, vejez y muerte del mismo, quedando obligado a pagar únicamente el mayor valor entre la pensión de vejez a cargo de COLPENSIONES y la extralegal reconocida por la Entidad.

En el caso en concreto, argumenta que al accionante le fue concedida mediante Resolución No. 128829 del 16 de diciembre de 2010 proferida por el ISS (hoy COLPENSIONES), pensión de vejez y el pago pensional durante muchos años se hizo de manera compartida por las accionadas, trámite que fue materializado a través del Convenio 03047 de marzo de 1991, el cual no se derivó del cumplimiento de ninguna obligación legal o constitucional, sino de un acuerdo de voluntades que en su momento facilitaba algunas gestiones administrativas entre las partes y tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019, hecho que fue notificado por parte del BANCO DE LA REPÚBLICA a los beneficiarios de pensiones compartidas en julio de 2019, aclarando que a partir de enero de 2020 COLPENSIONES asumiría directamente el pago de la “pensión de vejez” y el porcentaje a cargo² del BANCO DE LA REPÚBLICA únicamente correspondería al “mayor valor”, sin que esto llegase a generar (i) pérdida para el demandante de la condición

1 Regulada en los Acuerdos del ISS No. 029 de 1985, aprobado por el Decreto 2879 del mismo año, y No. 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de este mismo año, dando de esa manera aplicación al artículo 128 de la Constitución Política de Colombia

2 Artículo 18 del Acuerdo No. 029 de 1985, aprobado por el Decreto 2879 del mismo año y modificado por el No. 049 de 1990, aprobado por el Decreto 758 de ese mismo año; artículo 27 de la Convención Colectiva del Trabajo.

de pensionado de esta Entidad; (ii) afectaciones en su derecho al pago oportuno e íntegro de la pensión y/o (iii) pérdida de los beneficios legales y convencionales de los pensionados.

De igual manera expone que, las normas de compartibilidad³ no se oponen a lo dispuesto en la norma constitucional invocada por el accionante, precisando que en el presente caso no se está ante la “renuencia” a dar cumplimiento a norma alguna, únicamente sucedió un cambio en la forma de pago de la prestación pensional del demandante pero ambas entidades se encuentran cumpliendo las obligaciones que les corresponden y el demandante está recibiendo su pensión íntegramente.

Finalmente arguye que lo sucedido en estos casos es que la obligación pensional se divide, y cada una de las entidades asume la propia frente al pensionado, sin que exista la obligación de hacer un único pago por parte del empleador, como lo pretende el demandante a partir de una supuesta violación del artículo 128 superior.

Así las cosas, sostiene que deben negarse las pretensiones del accionante en tanto se ha dado cumplimiento estricto de las disposiciones legales sobre compartibilidad pensional por parte del BANCO DE LA REPÚBLICA, el cual ha pagado cumplidamente al demandante el mayor valor pensional en torno a la compartibilidad pensional con COLPENSIONES, con el cumplimiento de todas las formalidades y exigencias dispuestas en la Ley.

3. Administradora Colombiana de Pensiones- COLPENSIONES-

La ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES⁴- COLPENSIONES- se opone a las pretensiones de la demanda de cumplimiento planteada por el actor, como quiera que a su juicio la presente acción no cumple con los requisitos para su interposición.

Argumenta que este mecanismo constitucional no debe proceder cuando el accionante cuenta con otros medios de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de la Ley o del Acto Administrativo, en virtud del carácter subsidiario del medio de control.

³ Materia frente al cual también se han pronunciado las Altas Cortes: La Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 18 de septiembre de 2012 expediente 32951. La Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-624 de 2006, Sentencia SU-542 de 2016, Sentencia T-618 de 2017, Sentencia T-618 de 2017.

⁴ Es una empresa industrial y comercial del Estado organizada como Entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio del Trabajo, para que ejerza las funciones señaladas en el Decreto 309 del 24 de febrero de 2017 y en las disposiciones legales vigentes, con la finalidad de otorgar los derechos y beneficios establecidos por el sistema general de seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia.

Así mismo, señala que la acción se encuentra prevista para la omisión de un deber concreto y preciso de la administración y a aquel desconocimiento debe referirse, tanto en la petición de renuencia, como en las pretensiones de la demanda; también se deben acreditar los supuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio, situaciones que a su consideración no se cumplen dentro del presente caso.

Expone que, la compartibilidad pensional⁵ consiste en la posibilidad que tienen los trabajadores de acceder a la pensión reconocida por su empleador en condiciones más favorables que las prescritas legalmente y gozar de la protección y amparo de su vejez, hasta cuando reunidos los requisitos de edad y semanas cotizadas, puedan acceder a la pensión de vejez estipulada en la Ley para todas las personas. Una vez sea reconocida la pensión de origen legal⁶, el empleador, que en el presente caso es el BANCO DE LA REPÚBLICA queda obligado únicamente a continuar con el pago del mayor valor entre una y otra prestación.

De igual manera aclara que, cuando se hace referencia a la compartibilidad en el pago pensional, la obligación pensional, en efecto, se divide, y cada una de las entidades encargadas del pago de la misma asume el pago de su porción frente al pensionado, sin que exista la obligación de continuar haciendo un único pago por parte del empleador. Lo anterior quiere decir que el empleador y la Administradora de pensiones están en la obligación de realizar el pago de la prestación en los porcentajes correspondientes a cada uno, no se interpreta como un doble pago proveniente del erario público, pues no se está pagando dos veces la misma prestación; sino que de la prestación compartida un porcentaje le corresponde pagarla en este caso al BANCO DE LA REPÚBLICA y otro porcentaje de la misma prestación le corresponde a la ADMINISTRADORA DE PENSIONES- COLPENSIONES, por lo cual no cabría la vulneración del mandato constitucional como lo aduce el accionante pues no se está pagando doblemente la prestación.

4. Pronunciamiento del señor CARLOS ALBERTO RAMÍREZ DOMÍNGUEZ frente a la contestación del BANCO DE LA REPÚBLICA.

De la contestación allegada por parte del BANCO DE LA REPÚBLICA frente a la presente acción de cumplimiento, el señor CARLOS ALBERTO RAMÍREZ DOMÍNGUEZ responde vía correo electrónico, manifestando que lo que esta en juego en el caso de las pensiones compartidas del Banco de la República

⁵ Su fundamento jurídico se encuentra en el artículo 18 del Decreto 758 de 1990, así mismo la Honorable Corte Constitucional ha realizado diferentes pronunciamientos frente al tema: Sentencia T-940 de 2001; Sentencia T-117 del 26 de noviembre de 2003; Sentencia T-167 del 26 de febrero de 2004; Sentencia T- 921 del 10 de noviembre de 2006; Sentencia T-438 del 08 de junio de 2010.

⁶ La cual fue reconocida al accionante mediante Resolución No. 128829 del 16 de diciembre de 2010.

es la forma de pago; no la concurrencia en el pago por parte de las entidades interesadas en él.

De igual manera, señala que su reclamo no se refiere a beneficios que se pudieran perder por el hecho de cambiarse el sistema de pago pensional, dado que el Banco de la República ha sido claro en sus manifestaciones frente a la prestación, en tal virtud, precisa que su único objetivo con la acción impetrada es que la Justicia declare ilegal, por violación de la Norma Superior con el pago fraccionado de las pensiones compartidas por el Banco de la República y Colpensiones, de tal manera que el sistema de pago pensional sea el mismo que se llevó a cabo hasta 2019.

Arguye que no tiene conocimiento de sentencia alguna que exprese en forma explícita que una pensión compartida entre dos entidades estatales pueda ser fraccionada y ser cancelada en forma independiente por estas, sin que se viole el artículo 128 de la Constitución Política de Colombia.

5. Concepto Ministerio Público.

El Procurador Judicial 138 Judicial II delegado para Asuntos Administrativos presentó su concepto en relación con la acción de tutela interpuesta por el demandante, indicando que a su consideración no es procedente acceder a las pretensiones del accionante, por cuanto el pago de la pensión de vejez por parte de COLPENSIONES y el pago del mayor valor de la misma por parte del BANCO DE LA REPÚBLICA no constituye vulneración al artículo 128 Constitucional que prohíbe percibir más de una asignación proveniente del tesoro nacional.

Enuncia que la línea jurisprudencial trazada desde la Corte Constitucional y la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia en la materia avala jurídicamente este tipo de pago⁷, teniendo en cuenta que la ompartabilidad pensional se presente en los casos de pensiones extralegales donde el empleador asume el pago de la mesada pensional, hasta tanto el trabajador cumpla con los requisitos legales (edad y tiempo de cotización), momento en el que dicho pago es asumido por la entidad de seguridad social, quedando a cargo del empleador la diferencia existente entre la pensión extralegal y la legal en aquellos casos en los que el valor de la primera sea mayor al de la última. En sentido contrario, si el valor de la pensión legal llega a ser mayor al de la extralegal, entonces el empleador será totalmente relevado de su obligación, sin que quede a cargo de algún valor.

⁷ En relación cita la siguientes jurisprudencia: Sentencia T-462 de 2017 M.P Alberto Rojas Rios y sentencia T-280 de 2018 M.P Diana Fajardo Rivera.

III. ACTUACIÓN PROCESAL:

Esta acción fue asignada por reparto el 04 de septiembre de 2020 y se avocó el conocimiento de la actuación por medio del Auto Interlocutorio No. 2020-09-300 del día 09 de septiembre de los corrientes.

Para resolver, la Sala hace las siguientes:

IV. CONSIDERACIONES:

1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer de la presente acción de cumplimiento de conformidad a lo establecido por el artículo 152, numeral 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que establece lo siguiente:

“Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.” (Negritas adicionales de la Sala).

Conforme a la directriz normativa en cita, los tribunales administrativos conocen en primera instancia de las acciones de cumplimiento contra las autoridades del orden nacional, como sucede en este asunto tratándose del BANCO DE LA REPÚBLICA, órgano del Estado autónomo del orden nacional que desarrolla las funciones de Banca Central y de la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES-, empresa industrial y comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio del Trabajo, que tiene como finalidad otorgar los derechos y beneficios establecidos por el Sistema General de Seguridad Social - consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia-.

2. Legitimación.

Es necesario destacar que la legitimación en la causa atiende a dos (2) clases, (i) la de hecho y (ii) la material. La primera de ellas hace referencia

a la relación procesal entre el demandante y el demandado con fundamento en la pretensión deprecada, esto es, el señalamiento que hace el accionante a través de la exposición fáctica y la sustentación de las súplicas, por otra parte, la legitimación material en la causa se sujeta estrictamente a la participación real de los sujetos en el hecho que dio origen a la solicitud de cumplimiento, indiferentemente de que se le haya demandado o no.⁸

Así las cosas, las partes están legitimadas y con interés en el asunto, de manera que existe identidad en la relación sustancial y procesal establecida entre los extremos en litigio con ocasión del cumplimiento del artículo 128 de la Constitución Política de Colombia por parte del señor CARLOS ALBERTO RAMÍREZ DOMÍNGUEZ respecto del BANCO DE LA REPÚBLICA y la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES- COLPENSIONES-, Entidades a quien considera les compete su cumplimiento.

3. Objeto de la Presente Acción y Planteamiento del Problema Jurídico.

Analizado el acervo probatorio y los argumentos expuestos en la acción de cumplimiento, corresponde a esta Sala determinar en primer lugar (i) su *procedencia*; de superar tal estudio, analizará (ii) si la norma cuyo cumplimiento se predica contiene un mandato, claro, expreso y exigible respecto de las Entidades accionadas y en consecuencia (iii) ¿si las Entidades demandadas incumplieron la norma o acto administrativo en cuestión?

4. Resolución del Problema Jurídico.

Para resolver la cuestión planteada, la Sala recabará sobre (i) la procedencia de la acción de cumplimiento, (ii) los requisitos para su prosperidad y (iii) el caso concreto.

(i) Procedencia de la acción de cumplimiento.

Esta acción prevista en el artículo 87 Constitucional y desarrollado por la Ley 393 de 1997, tiene como objetivo la materialización de los mandatos imperativos contenidos en actos administrativos o leyes, frente a los cuales

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 05001-23-26-000-1994-02321-01 (20104), actor: Sandra Saldarriaga y otros, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 50001-23-31-000-1997-06093 01 (21.060), actor: Reinaldo Idárraga Valencia y otros, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 27 de marzo de 2014, exp. 25000-23-26-000-1999-00802-01(28204), actor: Informática Datapoint de Colombia Ltda., C.P. Danilo Rojas Betancourth.

los particulares en ejercicio de funciones públicas o las autoridades administrativas han sido renuentes en su acatamiento.

Las reglas de procedibilidad de esta acción se encuentran consagradas en los artículos 8 y 9 de la precitada Ley 393 de 1997, así:

"Artículo 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.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.

Artículo 9º. Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela. Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante. La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos."

Como puede observarse la procedencia de la acción de cumplimiento atiende a los requisitos de (i) que no se persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos (ii) la verificación de que no se trate de derechos que puedan ser protegidos por la acción de tutela, (iii) constituir en renuencia a la autoridad (salvo las excepciones reconocidas por la jurisprudencia) y (iv) que el afectado no tenga a su disposición otro mecanismo judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o el acto administrativo

- i) En el asunto objeto de análisis, las pretensiones del extremo actor no persiguen el cumplimiento de una norma que envuelva la disposición de un gasto público.
- ii) De igual manera, advierte la sala que el propósito de presentación de la demanda no busca la efectividad de derechos fundamentales que puedan ser amparados mediante la acción de tutela, sino por el contrario consiste en el cumplimiento del artículo 128 de la Constitución Política de Colombia.
- iii) El demandante agotó el requisito de constitución en renuencia a la autoridad competente.
- iv) No obstante, no cumple con el último requisito de procedencia de la acción por cuanto, este mecanismo se caracteriza por su subsidiaridad y tiene por propósito el efectivo cumplimiento de una Ley o del Acto Administrativo siempre y cuando los instrumentos judiciales ordinarios no sean eficaces para salvaguardar un perjuicio irremediable.

Al respecto el H. Consejo de Estado en sentencia del 27 de marzo de 2014 en torno al radicado N° 25000-23-41-000-2013-00444-01(ACU) señaló lo siguiente:

“La subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Como consecuencia de lo anterior, y a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de las obligaciones consagradas en los contratos estatales, imponer sanciones, hacer efectivo los términos judiciales de los procesos, o perseguir indemnizaciones, por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas.”⁹

En el caso que nos ocupa, no es posible analizar el fondo el objeto del presente asunto por dos causales claras y diáfanas de improcedencia¹⁰.

9 Consejo de Estado en sentencia del 27 de marzo de 2017 proferida en torno al radicado N° 25000-23-41-000-2013-00444-01(ACU). Consejero Ponente Dr. Alberto Yepes Barreiro.

10 En efecto, la acción de cumplimiento no procede para exigir el cumplimiento de normas constitucionales, de obligaciones consagradas en los contratos estatales, para imponer sanciones, hacer efectivo los términos judiciales de los procesos o perseguir indemnizaciones, por cuanto, para

Por un lado, porque el actor invoca como norma incumplida una de raigambre constitucional, esto es, el artículo 128 de la Constitución, y en ese sentido, la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la misma Carta fundamental, no quedó configurada en el ordenamiento jurídico colombiano como un medio de control para exigir el cumplimiento de las normas contenidas en la Constitución porque no sólo resultaría contradictorio con el artículo 4 que dispone su carácter imperativo sino que el constituyente y el legislador prevén otros medios de control para ello, sino también porque las normas constitucionales tienen una naturaleza *especial* (político jurídica) y *compleja* (contiene principios, valores, mandatos, disposiciones orgánicas, de hacienda, normas sobre normas y sobre reforma, estructurales etc.) que dista mucho de las reglas y de los actos administrativos, e incluso concede facultades y márgenes de apreciación y de libertad de configuración que no pueden encajarse en los prototipos de normas y actos que contengan mandatos claros, imperativo y exigibles respecto de una autoridad, que son sobre las cuales recae el medio de control previsto en el artículo 87 de la Constitución y desarrollado en la Ley 393 de 1997.

Por ello, cabe recordar que la acción de cumplimiento se estableció para garantizar la efectividad de la **ley**¹¹ y de los **actos administrativos**, aspecto pacífico tanto en la Corte Constitucional como en el Consejo de Estado:

“Como es bien sabido, la finalidad de la acción de cumplimiento es buscar un mecanismo o instrumento procesal idóneo para asegurar la realización material de las leyes y actos administrativos.”¹²

“Dentro de este contexto, resulta pertinente manifestar que es inadecuada la acción de cumplimiento en relación con normas fundamentales [C-157/98], “pues el propio Constituyente la diseñó

dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas. Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos.

¹¹ En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se propuso siempre como norte que se buscaba hacer efectiva la ley, porque esta no se cumplía, así en la Gaceta Constitucional No. 49A del 18 de abril de 1991, p. 12 y ss., el constituyente Jaime Arias López, se encargó de impulsar el debate en torno a la acción de cumplimiento dentro de la Subcomisión. En dichas discusiones de estudio participaron también los constituyentes Darío Mejía Agudelo y Juan Carlos Esguerra Portocarrero, quien sobre el particular manifestó: “en el Estado de Derecho uno de los postulados fundamentales es el del respeto por la ley, el de la vigencia de la ley, el del imperio de la ley. Las leyes no pueden seguir siendo diagnósticos, no pueden seguir siendo sueños, no pueden seguir siendo buenas intenciones, no pueden seguir siendo románticas declaraciones. Una ley es por definición una norma jurídica de obligatorio cumplimiento, entonces, lo que estamos haciendo aquí es expresar eso, porque no podemos seguir construyendo carreteras a base de decir que se ordenan carreteras. Pero siquiera permitir la posibilidad, para mi inimaginable de que la ley pueda seguir siendo algo que el Congreso decreta, pero que el gobierno se reserva el derecho de cumplir o no cumplir, según considere que es conveniente, oportuno o financieramente viable, me parece absolutamente inaceptable”

¹² Corte Constitucional, sentencia C-193 de 1998

para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C193 de 1998, al concluir que no procede ésta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas¹³¹⁴.

Por otro lado, al pronunciarse sobre las contestaciones de las entidades enjuiciadas, el actor preciso que no comparte las actuaciones del Banco de la República y de Colpensiones en relación con el pago fraccionado de las pensiones compartidas al que se vio avocado desde 2019, por lo que entraña una inconformidad en torno al reconocimiento de una prestación social, para lo cual, el ordenamiento jurídico ofrece el procedimiento ordinario laboral dispuesto en el Capítulo XIV del Código Procesal del Trabajo (Decreto - Ley 2158 de 1948), como el mecanismo idóneo para conocer de las controversias relativas a la prestación de los servicios de seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras de los fondos de pensión público o privados y además se cuenta con la aplicación analógica que ordena el artículo 145 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social (CPT y de la SS) del artículo 590 del Código General del Proceso (CGP) al proceso laboral, relativa a la solicitud y decreto de las medidas cautelares que sean procedentes, y que permitan salvaguardar el objeto del proceso.

En consecuencia, en tanto el extremo actor invoca como incumplida una norma constitucional, emerge con absoluta nitidez que la acción de cumplimiento es improcedente. Además, cuenta con otro mecanismo judicial para debatir sus pretensiones subjetivas. Por tanto, al no superar el requisito de procedibilidad ni el presupuesto de subsidiariedad que consagra el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, se decretará la improcedencia de la acción.

III. DECISIÓN.

En mérito de 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,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR improcedente la acción de cumplimiento formulada por el señor CARLOS ALBERTO RAMÍREZ DOMÍNGUEZ identificado con cédula

¹³ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 3 de junio de 2004, Rad. 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU)

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia del 27 de marzo de 2014, CP Alberto Yepes Barreiro, exp. 25000-23-41-000-2013-00444-01(ACU)

de ciudadanía N° 8315023 contra el BANCO DE LA REPÚBLICA y la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES- por pretender el cumplimiento de normas constitucionales y por no superar el presupuesto de subsidiariedad, de conformidad con las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997, informándoles que contra esta decisión procede el recurso de impugnación.

CUARTO: Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado



OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado