
Acción de cumplimiento: un análisis de su funcionamiento en el departamento del Tolima desde la entrada en vigencia de la Ley 393 de 1997*

Petition of compliance: an analysis of its operation in the department of Tolima since the Law 393 of 1997 entered into force

Juan Manuel Rodríguez Acevedo**
María Alejandra Rengifo Villamil***
Universidad de Ibagué. Tolima
maria.rengifo@unibague.edu.co

RESUMEN

En el presente artículo se expondrá a partir de un estudio de campo efectuado en los juzgados y en el Tribunal Administrativo del Tolima, algunas razones fácticas en torno a la ineficacia de la acción de cumplimiento en el Departamento del Tolima, validando los criterios expuestos por la doctrina, en los que se señala que la acción ha sido inane e infructuosa dada la interpretación restrictiva que ha hecho de ella principalmente el Consejo de Estado. Para ello se realizó una comparación entre la cantidad de acciones de cumplimiento que habían conocido los juzgados administrativos a partir de su entrada en funcionamiento y las acciones de tutela, indagando sucesivamente por las posibles causas de la restringida iniciación de acciones de cumplimiento mediante la aplicación de encuestas a la población usuaria de Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué, así como a los estudiantes que cursaban su práctica en dicho programa. De igual forma, se revisaron casos concretos de acciones de cumplimiento conocidas por los juzgados administrativos a fin de establecer las razones por las cuales una vez iniciadas las acciones, estas no eran favorables a los intereses de los accionantes. Finalmente, se exponen las problemáticas identificadas, así como unas posibles soluciones para lograr la efectividad de la acción de cumplimiento.

Palabras clave: Acción de cumplimiento, Juzgados Administrativos del Tolima, Tribunal Administrativo del Tolima, requisitos de procedibilidad, constitución en renuencia.

Fecha de recepción: 19 de agosto de 2015

Fecha de aceptación: 28 de octubre de 2015

* Artículo de investigación científica resultado de proyecto de investigación titulado “análisis del funcionamiento de la acción de cumplimiento en el Departamento del Tolima” del grupo de investigación ZOON POLITIKON del programa de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué terminado el 2 de julio de 2015.

** Abogado de la Universidad del Rosario, Especialista en Derecho Administrativo de la misma institución superior. Magister en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Docente tiempo completo de la Universidad de Ibagué.

*** Abogada de la Universidad de Ibagué, candidata a Magister en Derecho con énfasis en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia. Docente en formación de la Universidad de Ibagué.

ABSTRACT

In this article will be discussed, from a field study conducted in courts and in Administrative Tribunal of Tolima, some factual reasons concerning the ineffectiveness of the petition of compliance in the Department of Tolima, validating the criteria set by the doctrine, in which it is stated that the petition has been inane and unsuccessful given the restrictive interpretation made of it mainly by the State Council. To that end, a comparison was made between the number of petitions of compliance that had been met by the administrative courts from their entry into operation and the actions for protection, inquiring successively about the possible causes of restricted initiating of petitions of compliance through the enforcement of surveys to the customer population at Legal Aid Clinic and Mediation Center of the University of Ibagué, as well as to students doing their internship in the program. Similarly, specific cases of petition of compliance known by administrative courts were checked in order to establish the reasons why once the petitions initiated, they were not favorable to the interests of the petitioner. Finally, the identified problems are discussed, as well as some possible solutions to achieve the effectiveness of the petition of compliance.

Key-words: Petition of compliance, Tolima Administrative Court, Tolima Administrative Tribunals, procedure requirements, reluctance constitution.

INTRODUCCIÓN

A diferencia de la Constitución de 1886, la Constitución de 1991 propendió por la creación de mecanismos eficaces para garantizar cada una de las tipologías de derechos consagrados en ella; así pues, para la defensa y protección de los derechos fundamentales, se estableció la acción de tutela en el artículo 86 de la Constitución, para los derechos colectivos o del ambiente se fortalecieron las acciones populares, y para aquellos derechos que nuestra Constitución ubica de los artículos 42 al 77, se estableció la Acción de Cumplimiento, según Manuel Quinche Ramírez:

Como mecanismo de protección, inicialmente fue enunciada la acción de cumplimiento, que por razones de diseño legislativo y por la hostilidad del Consejo de Estado hacia los derechos de las personas, es hoy una acción inane, frustránea en el derecho colombiano (Quinche Ramírez, 2012, p. 94).

En tal sentido, destaca el citado autor que dicha circunstancia es uno de los factores determinantes para que la protección de los derechos económicos, sociales y culturales haya “tenido que acontecer por la vía de la acción de tutela;

inicialmente, por medio de la conexidad de estos derechos con alguno de los fundamentales, usualmente los de dignidad y vida, y hoy por vía directa” (Quinche Ramírez, 2012, p. 94).

Si bien la acción de cumplimiento fue consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política de 1991 como una acción pública, constitucional, con prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, no es menos cierto que la finalidad pretendida con la misma por el constituyente primario de lograr la efectividad del ordenamiento jurídico colombiano se ha visto disminuida no sólo por las limitantes para su ejercicio señaladas en la ley y la jurisprudencia de las altas cortes, sino además por el desconocimiento de la ciudadanía sobre su utilización, así como la interpretación restrictiva de los requisitos de procedencia de la acción por parte de los jueces y magistrados de la jurisdicción contencioso- administrativa en los casos concretos.

Por tal motivo, en el presente artículo se destacarán en –primer lugar– algunas consideraciones generales en torno a la consagración constitucional y legal de la acción de cumplimiento, y en orden seguido, se expondrán los resultados obtenidos acerca de la cantidad de acciones de cumplimiento que han conocido los juzgados

administrativos y Tribunal Administrativo del Tolima desde la entrada en vigencia de la Ley 393 de 1997 y con base en ella se analizará la información recolectada en virtud de la aplicación de encuestas a la población usuaria del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación, así como a los estudiantes de noveno y décimo semestre (B-2014) del programa de Derecho de la Universidad de Ibagué. Finalmente, se estudiarán algunas acciones de cumplimiento conocidas por los juzgados administrativos del Tolima a fin de establecer las posibles causas de la falta de efectividad de esta acción en comparación a la cantidad de acciones de otra índole que salieron favorables a las pretensiones en estos juzgados.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La consagración de acciones constitucionales en el ordenamiento jurídico colombiano es un gran avance, dado que la positivización de estas acciones a rango constitucional busca la protección y garantía de los derechos de los asociados. El artículo 87 de la Constitución Política creó la Acción de Cumplimiento como un mecanismo para la protección de los derechos constitucionales de los individuos al garantizar, mediante ésta, la aplicabilidad de una norma jurídica cuando la misma no ha sido efectiva por parte de las autoridades llamadas a su ejecución.

A diferencia de la constitución de 1886, la asamblea nacional constituyente de 1991 tuvo en consideración lo que ocurría en el mundo y el constitucionalismo contemporáneo no fue una excepción, la consagración del Estado Social de Derecho no solo prescribe una serie de derechos, principios y garantías para los asociados, sino que consagra mecanismos procesales constitucionales e instrumentos judiciales para su cumplimiento.

El objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Esta acción

no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico.

A pesar de todo lo anterior y de que esta acción de carácter constitucional fue reglamentada mediante la Ley 393 de 1997 en aras de una garantía efectiva de principios fundamentales del Estado Social de Derecho como el principio de legalidad, vale la pena cuestionarse sobre sus efectos en la realidad, limitando el objeto de estudio a un espacio temporal y un lugar específico para efectos metodológicos. Ante esta situación surge la pregunta: ¿Ha tenido efectividad la acción de cumplimiento en el departamento del Tolima desde la entrada en vigencia de la ley 393 de 1997 hasta la actualidad? Lo anterior en virtud de que a pesar de su importancia esta acción es poco utilizada, debido a múltiples factores pero principalmente a su desconocimiento por parte de la población.

2. ESTRATEGIA METODOLÓGICA (MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE INVESTIGACIÓN UTILIZADOS)

Para el desarrollo del presente artículo se utilizaron dos enfoques, uno cuantitativo que según Baptista, Fernández & Hernández (2006) “usa la recolección de datos para probar hipótesis, con base en la medición numérica y el análisis estadístico, para establecer patrones de comportamiento y probar teorías” debido a que se van a realizar encuestas y establecer datos estadísticos sobre el conocimiento de la población sobre la acción estudiada y también un enfoque cualitativo que de acuerdo con los mismos autores “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” esto a causa de que los resultados del presente artículo esbozaron algunas razones

determinantes de la no iniciación de acciones de cumplimiento en el Tolima.

El alcance del proyecto es exploratorio, puesto que se va a examinar un caso concreto, esto es el funcionamiento de la acción de cumplimiento en el departamento del Tolima, y el objetivo es revisar si dicho mecanismo constitucional ha sido efectivo en el territorio mencionado; para lo cual se requerirá obtener información sobre el conocimiento que tiene la población acerca de la acción de cumplimiento, así como datos cuantitativos que evidencien tanto la cantidad de acciones conocidas en el Tolima como aquellas que culminaron en sentencia o en autos interlocutorios, y aún más, demanda la revisión de casos concretos conocidos que reflejen las posibles causas de la ineficacia de la acción respectiva (Baptista, Fernández & Hernández, 2006).

El diseño de la investigación realizada es no experimental, transversal, exploratorio, puesto que se trata de una exploración inicial sobre la efectividad de la acción de cumplimiento, en el departamento del Tolima en el momento actual (Baptista, Fernández & Hernández, 2006).

3. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Análisis del funcionamiento de la acción de cumplimiento en el departamento del Tolima

En términos de Hernández & Barros (2005), la acción de cumplimiento está instituida para asegurar la ejecución de las leyes y los actos administrativos, cuyo cumplimiento posibilita la realización de los cometidos estatales confiados a las autoridades públicas cuando los deberes y obligaciones radicados en cabeza de estas autoridades son incumplidos. Así las cosas, la acción de cumplimiento faculta a las personas naturales y jurídicas, y a las distintas autoridades públicas, para hacer cumplir los mandatos establecidos en la ley a las autoridades renuentes en el cumplimiento de sus deberes.

La acción de cumplimiento fue desarrollada sólo seis años después de ser creada en el artículo 87 de la Constitución de 1991, mediante la Ley 393 de 1997, y en esta ley se estableció, a fin de garantizar la especialidad y diferenciación de la acción frente a otras de rango constitucional o legal, en su artículo 9º, se consagran las causales en que resulta improcedente esta acción:

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 acto administrativo, salvo, que de no proceder el juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

Parágrafo.- La acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

A partir de las anteriores causales de improcedencia de la acción, como se observará en el estudio de casos específicos en el Tolima, principalmente la interpretación dada a dichos requisitos por el Consejo de Estado ha restringido su alcance y con ello limitado considerablemente los derechos de las personas que emplean la acción para garantizar el cumplimiento de una norma con fuerza de ley y un acto administrativo.

La anterior consideración no es ajena a lo afirmado por diferentes autores constitucionalistas quienes sostienen que las normas jurídicas, sean leyes o actos administrativos, resultan inocuas o infructuosas si sólo reúnen los requisitos de existencia y validez pero no el de eficacia, que es el más importante, como quiera que es el que transforma la realidad, la impacta, genera una sociedad cada vez mejor, porque genera confianza en las instituciones públicas y cultura de legalidad. Así pues, Restrepo (2009) afirma:

Existe un cierto consenso sobre el postulado según el cual la acción de cumplimiento ha

perdido toda su eficacia material, gracias a las interpretaciones hechas por las altas cortes al párrafo del artículo 9 de la ley que la regula, parece aún más innecesario abordar como problema de investigación jurídica tal figura. Sin embargo, y precisamente a la luz de esos acontecimientos, se hace necesario replantear tal acción. Y a continuación señala que en un estado sometido a la legalidad, las leyes y actos administrativos son producto de atribuciones jurídicas de poder, que se asignan mediante competencias concretas; y que por ello, comportan la obligación de ejecución. El estado debe velar por el cumplimiento de orden jurídico: aplicando sanciones, asignando ventajas, ejecutando los contenidos de las normas jurídicas. Es esta su principal vocación: las normas se expiden para ser aplicadas, ejecutadas; la finalidad legítima de su expedición es, precisamente, su cumplimiento. Y de ello no están exentos los órganos o sujetos estatales.

En este orden de ideas en el siguiente acápite se mostrará en primer lugar cuál es la cantidad de acciones de cumplimiento que se han conocido por los Juzgados Administrativos y Tribunal Administrativo del Tolima, acto seguido se efectuará la comparación con la acción de tutela en tres juzgados escogidos al azar y finalmente se evidenciarán algunas de las razones identificadas por la población encuestada como posibles causas de la no iniciación de la acción bajo estudio.

Conviene señalar anticipadamente que si bien la acción de cumplimiento, como mecanismo constitucional de protección de derechos, tiene un objeto sustancialmente distinto al de la acción de tutela, pues ésta tiene a su cargo la garantía de derechos fundamentales, para efectos del estudio realizado, es preciso proceder a su comparación, toda vez que, como se observará más adelante, del análisis de las encuestas aplicadas a la población se evidencia el desconocimiento de la existencia de la acción de cumplimiento de su gran mayoría, mientras que la acción de tutela es una medida conocida en gran medida por la población encuestada, lo cual podría consolidarse en una

posible causa de no iniciación de la acción de cumplimiento, independiente del número de veces que las entidades públicas incumplan con sus funciones legales o reglamentarias.

3.2 Cantidad de acciones de cumplimiento conocidas por los juzgados administrativos y Tribunal Administrativo del Tolima

Conviene señalar que la Ley 393 de 1997 por medio de la cual se reglamenta la acción de cumplimiento radicó en su artículo 3° la competencia para el conocimiento de esta acción en los jueces administrativos en primera instancia y en el Tribunal Administrativo en segunda instancia, pero, sucesivamente, dispuso en su párrafo transitorio que “mientras entran en funcionamiento los jueces administrativos, la competencia en primera instancia se radicará en los tribunales contenciosos administrativos y la segunda en el Consejo de Estado tratándose de acciones dirigidas al cumplimiento de un acto administrativo.”

En tal sentido, el Tribunal Administrativo del Tolima conoció de las acciones de cumplimiento en primera instancia a partir de la entrada en vigencia de la Ley 393 de 1997 hasta la fecha en que entraron en funcionamiento los juzgados administrativos en el Departamento del Tolima.

Mediante el artículo 1° del Acuerdo No. PSAA06-3345 del 13 de marzo de 2006, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se crearon en el Distrito del Tolima nueve (9) juzgados administrativos en el Circuito de Ibagué, los cuales entraron a regir de conformidad con el artículo 3° del citado Acuerdo, a partir del 1° de junio de 2006; de manera que fue a partir de esta fecha en que dichos juzgados asumieron competencia del conocimiento de las acciones de cumplimiento, que a continuación se relacionan:

Juzgados administrativos	No. de acciones de cumplimiento conocidas por ellos	No. de acciones de cumplimiento- sistema escritural	No. Acciones de cumplimiento sistema oral
Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Ibagué	42	36	6
Juzgado 2° Administrativo del Circuito de Ibagué	32	22	10
Juzgado 3° Administrativo del Circuito de Ibagué	11	0	11
Juzgado 4° Administrativo del Circuito de Ibagué	39	29	10
Juzgado 5° Administrativo del Circuito de Ibagué	39	28	11
Juzgado 6° Administrativo del Circuito de Ibagué	39	32	7
Juzgado 7° Administrativo del Circuito de Ibagué	36	30	6
Juzgado 8° Administrativo del Circuito de Ibagué	41	27	14
Juzgado 9° Administrativo del Circuito de Ibagué	36	29	7
Total	315	233	82

Tabla 1. Tiene en cuenta la información contenida en: consultas dinámicas de los procesos en línea, que maneja cada Juzgado Administrativo; información recolectada en el mes de septiembre de 2014.

Como se puede evidenciar en la tabla anterior, el juzgado que mayor ha tenido a su cargo el estudio de acciones de cumplimiento en el Circuito de Ibagué ha sido el Juzgado 1° Administrativo, en su orden, continúa el Juzgado 8° Administrativo, los juzgados 4°, 5° y 6° en el mismo lugar, los juzgados 7° y 9° administrativo, el Juzgado 2° Administrativo y, finalmente, el Juzgado 3° Administrativo con la menor cantidad de acciones de cumplimiento a su cargo desde su entrada en funcionamiento.

Por otro lado, se acudió al Tribunal Administrativo del Tolima para que pusiera en conocimiento la cantidad de acciones de cumplimiento que había

conocido a partir de la entrada en vigencia de la Ley 393 de 1997 y se obtuvieron los resultados consignados en la siguiente tabla, la cual está dividida por magistrados, como quiera que de esta manera opera el reparto de los procesos en esta Corporación. Cabe precisar que las acciones de cumplimiento referidas a continuación abarcan tanto las acciones conocidas en 1° instancia por el Tribunal como en 2° instancia al conocer las apelaciones interpuestas por las partes contra las sentencias proferidas por los juzgados administrativos, es decir, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 393 de 1997 hasta el 10 de diciembre de 2014, información que se detalla en la tabla 2.

Magistrados Tribunal Administrativo del Tolima	Cantidad de acciones de cumplimiento conocidas a partir de la entrada en vigencia de la ley 393 de 1997- diciembre de 2014.
Susana Nelly Acosta Prada	93
Jaime Alberto Galeano Garzón	36
Carlos Arturo Mendieta Rodríguez	32
Belisario Beltrán Bastidas	53
Carlos Enrique Ardila Obando	37
Jose Aleth Ruiz Castro	33
Total	285

Tabla 2. Elaborada mediante la información remitida por el Tribunal Administrativo del Tolima mediante Oficio No. 500 del 10 de diciembre de 2014

De la anterior información consignada en los cuadros es dable resaltar que en un periodo de 17 años que tiene de vigencia en el mundo jurídico la Ley 393 de 1997, sólo han sido conocidas 285 acciones de cumplimiento por el Tribunal Administrativo del Tolima desde el 30 de julio de 1997 hasta el 10 de diciembre de 2014; y 315 acciones por los juzgados administrativos desde su entrada en funcionamiento, esto es, a partir del 1° de junio de 2006, repartidas de forma desproporcionada entre el sistema escritural y el de oralidad, toda vez que en el sistema escritural asumieron conocimiento de 233 acciones mientras que en el sistema de oralidad sólo 82 acciones de cumplimiento por nueve juzgados administrativos, lo cual representa una cifra poco representativa en comparación con la cantidad de acciones del sistema escritural.

De igual forma, es preciso decir que en un periodo de nueve años de vigencia de la Ley 393 de 1997 el Tribunal Administrativo del Tolima sólo tuvo conocimiento de 169 acciones de cumplimiento como juez de primera instancia hasta el 1° de junio de 2006, fecha en que entraron a funcionar los juzgados administrativos, los cuales desde el año 2006 han asumido el conocimiento de 315 acciones de cumplimiento, en un periodo de aproximadamente ocho años; ello indica que la cantidad de acciones de cumplimiento conocidas por la jurisdicción aumentó con el transcurso del tiempo una vez era conocida la acción por la comunidad en general, aunque no en una cifra considerable, como ocurre en el caso de las acciones de tutela.

Conviene precisar ahora que independiente de si con posterioridad al año 2006 se aumentaron o disminuyeron los incumplimientos por parte

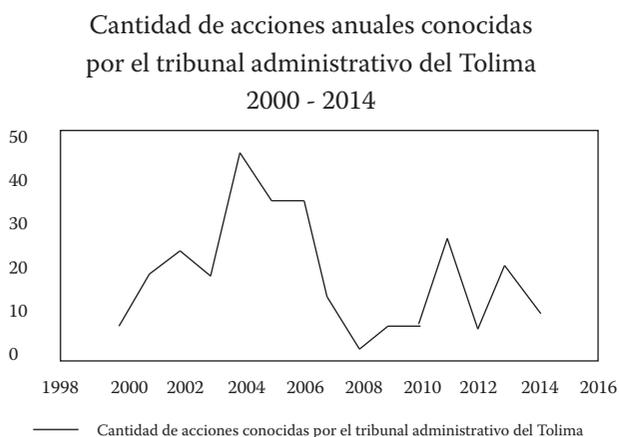
de las entidades estatales, lo que la cifra anterior refleja es que un mayor número de individuos tomo la determinación de iniciar una acción de cumplimiento, lo cual necesariamente se debe a que tuvo conocimiento de su existencia, porque de lo contrario no habría podido iniciarla. Sin embargo, como se planteó antes el aumento de la cantidad de acciones presentadas no es considerable si se compara con la acción de tutela, mecanismo que como se verá más adelante, es más conocido por la población encuestada que la acción de cumplimiento.

Esta situación se encuentra reflejada en la tabla 3 pues como se puede observar, a partir de la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos aumentó la cantidad de acciones de cumplimiento conocidas por los juzgados en comparación con las adelantadas por el Tribunal Administrativo del Tolima antes del 1° de junio de 2006.

Aunado a lo anterior, se colige que si bien la Ley 393 de 1997 entró a regir el día 31 de julio de 1997, no es menos cierto que sólo hasta el año 2000 el Tribunal Administrativo del Tolima asumió conocimiento de esta acción, tal como se puede evidenciar en la siguiente gráfica, la cual muestra además que la mayor cantidad de acciones de cumplimiento que conoció esta Corporación oscilan entre los años 2002 al 2006. Ello se debe a que con posterioridad al 1° de junio de 2006 entraron a funcionar los juzgados administrativos, por lo que el número de acciones conocidas con posterioridad a esta fecha fueron producto del recurso de apelación interpuesto contra las sentencias que profirieron los juzgados en primera instancia.

Cantidad de acciones de cumplimiento conocidas por el Tribunal Administrativo del Tolima antes del 1° de junio de 2006.	Cantidad de acciones de cumplimiento conocidas por los juzgados administrativos desde su entrada en funcionamiento.
169	315

Tabla 3. Comparativo de cantidad de acciones de cumplimiento conocidas por el Tribunal Administrativo del Tolima y por los juzgados administrativos



Gráfica 1. Elaborada mediante la información remitida por el Tribunal Administrativo del Tolima mediante Oficio No. 500 del 10 de diciembre de 2014.

Como quiera que el número de acciones de cumplimiento conocidas por los juzgados administrativos y el Tribunal Administrativo del Tolima es poco representativa, teniendo en cuenta el tiempo de vigencia de la Ley 393 de 1997, se procedió a efectuar una comparación en tres juzgados administrativos respecto de la cantidad de acciones de tutela y acciones de cumplimiento conocidas por los juzgados administrativos a partir del 1° de junio de 2006, arrojando una diferencia numérica bastante considerable como se puede evidenciar en la tabla 4.

Una vez revisada la cantidad de acciones de cumplimiento que conocieron los juzgados administrativos y el Tribunal Administrativo del Tolima desde la entrada en vigencia de la Ley 393 de 1997, surgió un doble cuestionamiento. Por

un lado, debido a que la cantidad de acciones de cumplimiento iniciadas ante instancias judiciales es bastante reducida en comparación con la iniciación de acciones de tutela, independientemente de si sus resultados son o no favorables a los intereses de los actores, el cuestionamiento radica en: ¿cuáles son las razones por las cuales la población no interpone acciones de cumplimiento?; y por el otro lado, una vez iniciada la acción de cumplimiento, ¿qué ocurre con ella?, ¿sí se obtienen los resultados esperados?

El primer cuestionamiento es abordado a partir de la siguiente sección en virtud de la cual se indaga a la población usuaria del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué si conocen la acción de cumplimiento y en caso negativo, se les inquiere las razones de su desconocimiento; así mismo, se cuestiona a los estudiantes de 9° y 10° semestre de Derecho para que brinden su opinión acerca de la eficacia de la acción de cumplimiento. Todo ello a fin de determinar las razones por las cuales no se inician estas acciones en el departamento del Tolima, máxime cuando la ley que las desarrolló data del año 1997.

El segundo cuestionamiento se abarca a partir de dos fases; la primera consiste en una revisión de la cantidad de acciones de cumplimiento que salieron favorables, desfavorables o fueron rechazadas en los juzgados administrativos del Circuito de Ibagué, a fin de analizar cuantitativamente las pérdidas o ganancias de quienes interpusieron la acción. Y la segunda radica en el estudio de casos puntuales que conocieron

Juzgados administrativos	Cantidad de acciones de cumplimiento desde 1° de junio 2006-11 septiembre de 2014	Cantidad de acciones de tutela desde 1° de junio 2006- 11 septiembre de 2014	Diferencia a favor de la acción de tutela
Juzgado 1° Administrativo	42	878	836
Juzgado 2° Administrativo	32	389	357
Juzgado 4° Administrativo	39	799	760

Tabla 4. Comparativo de cantidad de acciones de cumplimiento y de tutela en 3 Juzgados Administrativos del Tolima.

los nueve juzgados administrativos de acciones de cumplimiento, a fin de identificar las razones por las cuales la acción de cumplimiento no prosperó o fue infructuosa para los intereses de los accionantes.

Antes de abordar los anteriores planteamientos debe precisarse que la comparación efectuada entre la cantidad de acciones de cumplimiento y acciones de tutela conocidas por los tres juzgados administrativos escogidos deviene de la necesidad de identificar las posibles causas de la reducida o limitada iniciación de la acción de cumplimiento con respecto a la tutela, puesto que, independiente de que se traten de acciones constitucionales con un objeto sustancialmente distinto, como se verá más adelante, sólo el 16,66% de la totalidad de la población encuestada tiene conocimiento de la acción de cumplimiento mientras que el 56,25% de la misma muestra conoce la acción de tutela.

3.3 Conocimiento de la población usuaria del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué sobre la acción de cumplimiento

Para efectos de determinar las razones por las cuales no se interponen acciones de cumplimiento por la sociedad en comparación con el número de acciones de tutela conocidas por los juzgados administrativos en la misma época, se elaboraron unas encuestas dirigidas a los usuarios del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué con el fin de determinar si tenían conocimiento de la acción de tutela y de la acción de cumplimiento, si sabían para qué servía la una y la otra, si alguna

vez habían utilizado la acción de cumplimiento y en caso negativo, porqué razones creían que la acción de cumplimiento era desconocida en comparación con la acción de tutela.

La población encuestada fue seleccionada aleatoriamente y manifestaron pertenecer a estratos 1, 2 y 3. Además, se seleccionaron con amplia diversidad generacional y sus estudios oscilaron entre la educación básica y media.

Los resultados obtenidos de las encuestas aplicadas a los usuarios del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué se pueden ver representados en la tabla 5.

Así pues, como se puede observar, de los 48 usuarios del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué encuestados, solamente ocho de ellos conocían la acción de cumplimiento, mientras que 27 de la población total encuestada, esto es, más de la mitad manifestaron conocimiento de la acción constitucional garante de la protección de los derechos fundamentales, es decir, de la acción de tutela.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible afirmar que el margen considerable de diferencia entre la cantidad de las acciones de tutela y de cumplimiento conocidas por los juzgados administrativos del Circuito de Ibagué, desde su entrada en funcionamiento, tiene una estrecha relación con el desconocimiento de la población de los estratos 1, 2 y 3 acerca de la existencia de la acción de cumplimiento, así como de los derechos que pueden garantizarse a través de ella y la descongestión que tendría la acción de tutela si se conociera en mayor medida la acción de cumplimiento.

Población encuestada	Conocen la acción de tutela	Conocen la acción de cumplimiento
48 Usuarios del consultorio jurídico y centro de conciliación	27	8

Tabla 5. Comparativo del conocimiento de la población encuestada sobre las acciones de cumplimiento y tutela.

De acuerdo con la encuesta aplicada a los usuarios del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación, se identificó que, a criterio de los encuestados, la causa fundamental del desconocimiento de la acción de cumplimiento radica en una falta de promoción por parte del Estado acerca del funcionamiento, las características, las eventualidades en que se puede interponer esta acción pública por parte de la comunidad en general, dado que la cercanía que han tenido a la misma ha sido prácticamente nula en comparación con la multiplicidad de casos en que funcionarios del Estado, tales como Defensores del Pueblo, Personeros Municipales y Distritales, Procuradores Regionales o Provinciales, quienes están encargados de velar por la protección de los derechos humanos en general, les han informado sólo sobre la procedencia de la acción de tutela para garantizar sus derechos fundamentales, sin promover el uso de otro tipo de acciones constitucionales que pueden iniciarse directamente por los ciudadanos sin necesidad de acudir ante un abogado.

Habida cuenta que la acción de tutela es más conocida que la acción de cumplimiento, según las respuestas aportadas por la población encuestada, así como la enorme diferencia numérica en su iniciación en los juzgados administrativos; se indagó en la misma encuesta a los usuarios que manifestaran porqué consideraban que la acción de tutela es más conocida que la de cumplimiento, obteniéndose los resultados enumerados en la tabla 6.

Como se puede evidenciar en la anterior tabla, consideran los usuarios del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué que en mayor medida la acción de tutela es más conocida y utilizada que la acción de cumplimiento porque aquella es más eficaz que ésta y se obtienen los resultados esperados con mayor facilidad. En segundo lugar, manifiestan que las buenas experiencias que han tenido otras personas al emplear la acción de tutela, así como la promoción que hacen los medios de comunicación de ella han influido notablemente en la concepción que tienen de la misma como un medio expedito que garantiza de forma real sus derechos fundamentales.

3.4 Conocimiento de la acción de cumplimiento por parte de los estudiantes de 9º y 10º semestre del programa de Derecho de la Universidad que estén cursando Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación

Al verificarse que una de las posibles causas del desconocimiento de la acción de cumplimiento radica en la falta de promoción por los abogados, se aplicaron otros tipos de encuestas dirigidas a los estudiantes de 9º y 10º semestre (B-2014) del programa de Derecho de la Universidad de Ibagué que estuviesen cursando Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué, tendientes a conocer su opinión sobre las

Razones por las cuales es más conocida la acción de tutela que la de cumplimiento	La acción de tutela es más eficaz y se obtienen los resultados esperados	Por buenas experiencias de otras personas con la utilización de la acción de tutela	Por la promoción que hacen los medios de comunicación de la acción de tutela
Cantidad de usuarios que escogió la causa señalada	17	13	10

Tabla 6. Consolidado encuesta aplicada a 48 usuarios del Consultorio Jurídico y Centro de conciliación de la Universidad de Ibagué.

causas del desconocimiento y falta de utilización de la acción de cumplimiento por parte de la población.

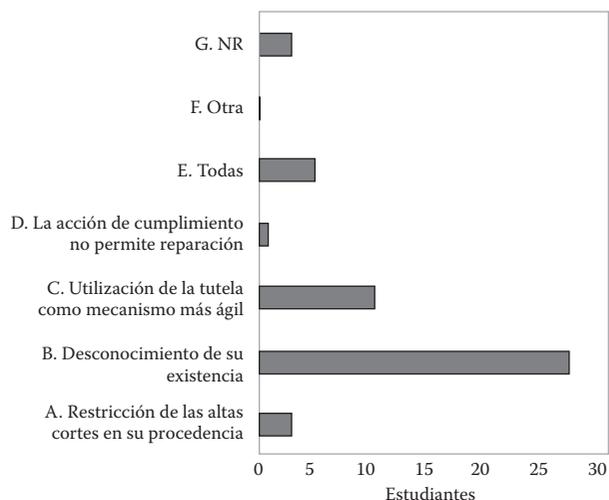
La población total de estudiantes que fueron encuestados es de 45, quienes se encontraban cursando los semestres 9° y 10° del programa de Derecho de la Universidad de Ibagué en el semestre B 2014. Los resultados obtenidos se explican a continuación.

En primer lugar, se identificó que todos los estudiantes tenían conocimiento acerca de la finalidad de la acción de cumplimiento y que ésta la adquirieron cuando cursaban del 1^{er} al 3^{er} semestre de su carrera universitaria de Derecho. En segundo lugar, se encontró que de los casos asignados en Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación, sólo dos casos correspondían a acciones de cumplimiento, mientras que a los mismos 45 estudiantes les fueron asignados 42 acciones de tutela; ello se puede observar en la tabla 7 y gráficas que ilustran su contenido:

Adicional a lo anterior, y dado el conocimiento que presentan los estudiantes acerca de la procedencia, el funcionamiento y la finalidad de la acción de cumplimiento, se les indagó cuáles consideraban las principales causas por las cuales no se iniciaban este tipo de acciones, obteniéndose la siguiente información de la gráfica 2.

De lo anterior se extrae que tanto los usuarios del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación como los estudiantes de 9° y 10° semestre del programa de Derecho, coinciden en que la principal razón por la cual no se presentan acciones

¿Cuál considera que es la razón por la cual no se presentan acciones de cumplimiento?



Gráfica 2. Elaborada mediante la información obtenida de las encuestas aplicadas a los estudiantes de 9° y 10° semestre de Derecho de la Universidad de Ibagué.

de cumplimiento en el departamento del Tolima (dada la cantidad reducida de acciones conocidas por los juzgados administrativos y Tribunal Administrativo del Tolima desde la entrada en vigencia de la Ley 393 de 1997), consiste en el desconocimiento por parte de la población acerca de su existencia, así como los casos en que resulta procedente su utilización.

En virtud de lo anterior, se torna necesario el planteamiento de alternativas para promover el conocimiento de la población acerca de la procedencia de esta acción; convirtiéndose, así, los consultorios jurídicos de los programas de Derecho de las universidades en las herramientas para dar a conocer a la comunidad las

	Le han sido asignados casos que corresponden a acciones de cumplimiento	le han asignado casos que corresponden a acciones de tutela
Estudiantes de 9° y 10° semestre (B-2014) del programa de Derecho de la Universidad de Ibagué	2	42

Tabla 7. Encuesta aplicada a los estudiantes de 9° y 10° semestre de Derecho de la Universidad de Ibagué

alternativas de solución de conflictos que les brinda la Constitución Política de 1991, sea a través de capacitaciones a los usuarios que acudan directamente a las instalaciones de los consultorios jurídicos y centros de conciliación o mediante el desplazamiento de los estudiantes de Consultorio Jurídico hacia las comunidades a fin de instruir a la población receptora sobre la utilización de la acción de cumplimiento, así como sobre las reglas que deben seguir para que el ejercicio de la acción no se torne inocuo ante las instancias judiciales.

De igual forma, la tarea emprendida por los estudiantes del programa de Derecho que estén cursando su práctica en Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación en torno a capacitar a la población acerca de la acción de cumplimiento deberá coordinarse con aquellas entidades del Estado que componen el Ministerio Público, pues ellas se encargan de velar por la protección de los derechos de la sociedad en general, por lo que la tarea de acompañamiento a la comunidad que atienden estas entidades, así como los consultorios jurídicos y centros de conciliación de las universidades, deberán centrarse no sólo en la resolución de los problemas que se les presentan sino en la formación de la población para futuros problemas jurídicos que deban afrontar.

Hemos identificado que la población desconoce los mecanismos necesarios para hacer valer sus derechos constitucionales, en especial, la acción de cumplimiento como herramienta para lograr el efectivo cumplimiento de las normas y actos administrativos con fuerza de ley, y que ese desconocimiento influye directamente en la reducida cantidad de acciones que se presentan en los juzgados y Tribunal Administrativo del Tolima a partir de la entrada en vigencia de la Ley 393 de 1997, en comparación con las acciones de tutela. No obstante lo anterior, surgió la necesidad de determinar si la problemática de la no iniciación de acciones de cumplimiento

encuentra justificación también en el articulado de la Ley 393 de 1997, con el objeto de formular posibles soluciones en torno a modificaciones a la citada ley que giren en beneficio de los usuarios destinatarios del sistema jurídico, lo cual será abordado en la siguiente sección.

3.5 Análisis de la eficacia de la acción de cumplimiento en los juzgados administrativos del Circuito de Ibagué, Tolima

Una vez efectuado el análisis comparativo de la acción de cumplimiento con la acción de tutela y destacando el desconocimiento de la población sobre la misma, fue necesario verificar la eficacia de la acción de cumplimiento en el departamento del Tolima mediante la revisión de los procesos a través de las consultas en línea de la Rama Judicial, para efectos de conocer cuántas acciones de cumplimiento prosperaron y cuáles fueron rechazadas o denegadas las pretensiones.

En la tabla 8 se puede observar que en la mayoría de los casos los jueces administrativos no se pronunciaron de fondo sobre las pretensiones, toda vez que fueron rechazadas las acciones de cumplimiento desde su estudio de admisión, sea porque no fueron subsanadas dentro de los términos por los actores o fueron rechazadas de plano por improcedencia de la acción o por no allegarse el requisito de procedibilidad de la constitución en renuencia. Asimismo, no sólo se evidencia que la cantidad de acciones que llegaron a un pronunciamiento de fondo a través de fallo judicial fueron pocas sino, además, que en su gran mayoría fueron desfavorables a las pretensiones de los demandantes pues sólo en 20 acciones de cumplimiento los jueces administrativos accedieron a las pretensiones de la acción; en los demás casos no se resolvió de fondo, se declaró improcedente la acción o el actor no tenía derecho a lo pretendido.

Al observar la información obtenida, revisando los procesos en línea, surgió la necesidad de

Juzgados administrativos	Acciones de cumplimiento rechazadas	Acciones de cumplimiento con fallo judicial favorable	Acciones de cumplimientos con fallo judicial desfavorable	Acciones de cumplimiento terminadas por otros mecanismos
Juzgado 1° Administrativo del circuito de Ibagué	27	1	6	8
Juzgado 2° Administrativo del circuito de Ibagué	23	3	3	3
Juzgado 3° Administrativo del circuito de Ibagué	6	0	0	5
Juzgado 4° Administrativo del circuito de Ibagué	16	3	10	10
Juzgado 5° Administrativo del circuito de Ibagué	13	3	19	5
Juzgado 6° Administrativo del circuito de Ibagué	25	4	4	7
Juzgado 7° Administrativo del circuito de Ibagué	16	3	10	7
Juzgado 8° Administrativo del circuito de Ibagué	15	1	11	8
Juzgado 9° Administrativo del circuito de Ibagué	14	2	10	9
Total	155	20	73	62

Tabla 8. Elaboración propia a partir de la información obtenida mediante consultas dinámicas de los procesos en línea, que maneja cada Juzgado Administrativo; información recolectada en el mes de septiembre de 2014.

escoger algunos procesos a fin de revisar las causas concretas por las cuales no procedió la acción de cumplimiento, siendo rechazadas o denegadas las pretensiones. Así pues, se solicitó el desarchivo de algunos procesos de los juzgados y se logró realizar el siguiente análisis:

3.6 Los requisitos formales de la constitución en renuencia se han erigido en una limitante para la eficacia de la acción de cumplimiento

Revisados los procesos suministrados por algunos juzgados administrativos, encontramos que en las acciones de cumplimiento con radicados No. 2011-129, 2010-133 y 2011-222 del Juzgado 6° Administrativo, 2013-00002 del Juzgado 9° Administrativo, 2014-382 del

Juzgado 4° Administrativo y 2008-467 del Juzgado 1° Administrativo, se presenta un factor común limitante de la eficacia de la acción de cumplimiento consistente en que si bien los actores presentaron derechos de petición a las entidades accionadas para que procedieran al cumplimiento de las normas o actos administrativos presuntamente incumplidos, los jueces decidieron rechazar las acciones aduciendo que dichos derechos de petición no reunían los requisitos exigidos por la doctrina y el Consejo de Estado para ser considerados como constitución en renuencia.

En este sentido, el juzgado sexto y noveno administrativo resuelven rechazar de plano las acciones con radicados No. 2011-129, 2010-133, 2013-00002, sosteniendo que los derechos de petición presentados por el actor no reúnen

los requisitos exigidos por la jurisprudencia del Consejo de Estado¹ que sostiene:

Para la Sala ha sido claro que no basta el ejercicio del derecho de petición para que con el mismo se constituya la renuencia exigida por los artículos 8 y 10 numeral 5 de la Ley 393 de 1997, como se ha expresado entre otros, en el fallo de 21 de Enero de 1999, expediente núm. ACU 545 actor: Orlando Enrique Pinedo Cruz, del cual fue ponente el Consejero Doctor Juan Alberto Polo Figueroa.

(...)

Es claro que el ejercicio del derecho de petición sea en interés particular o general es una institución muy diferente con fines, reglas y efectos muy distintos a los de la reclamación prevista en el artículo 8° de la Ley 393 de 1997.

El Auto del Juez 6° Administrativo se basa igualmente en la doctrina “Derecho Procesal Administrativo” de Juan Ángel Palacio Hincapié que señala dos requisitos mínimos para la constitución en renuencia:

- a) indicación con exactitud, es decir, debidamente individualizada, la norma que la autoridad deba cumplir, informándole la acción u omisión de la autoridad que ha generado el incumplimiento.
- b) la petición subsidiaria de que si no ha de cumplir la norma, se ratifique expresamente en su incumplimiento (Palacio Hincapié, 2000, p. 477).

De la anterior postura, es menester afirmar que si bien la figura de la constitución en renuencia tiene como finalidad permitir que la administración pueda cumplir en sede administrativa o ratificarse en su incumplimiento, garantizando así su derecho de defensa, no es menos cierto que mediante el derecho de petición presentado

por el actor puede la administración realizar tales actuaciones, por lo que se considera que la jurisprudencia y la doctrina no deberían ser tan estrictas en que se manifieste expresamente que se está constituyendo en renuencia sino en virtud del principio de la primacía de lo sustancial sobre lo formal (art. 228, CPC) debe considerarse agotado el requisito, siempre y cuando pueda derivarse del derecho de petición la pretensión del cumplimiento de una norma o acto administrativo por parte de la autoridad administrativa. De igual forma, no debió rechazarse de plano la demanda por cuanto si no se consideraba agotado el requisito de procedibilidad de la constitución en renuencia debió acomodarse el trámite al de una acción de tutela, por cuanto el derecho de petición presentado nunca fue resuelto por la entidad accionada.

En el proceso con radicado No. 2011-222, el Juez 6° Administrativo considera que al no haberse adjuntado copia de la constitución en renuencia debe rechazarse la acción de cumplimiento y, en su defecto, reconducir el proceso como acción de tutela como quiere que existe un derecho de petición de por medio sin darle respuesta. No obstante lo anterior, el problema de la reconducción de una acción de cumplimiento al trámite de una acción de tutela por violación del derecho de petición implica que se constituya un hecho superado el simple hecho de dar contestación al derecho de petición, independiente de si se acepta la pretensión o no, es decir, no garantiza el cumplimiento real del acto administrativo o de la norma con fuerza legal que se aduce por el actor.

La acción de cumplimiento con radicado No. 014-382 del Juzgado 4° Administrativo es rechazada bajo el argumento de que la constitución en renuencia no cumple los requisitos que ha establecido el Consejo de Estado al no solicitarse de forma taxativa el cumplimiento de las normas. Para sostener su decisión se apoya en la jurisprudencia del Consejo de Estado que exige que la constitución en renuencia y la acción

¹ Honorable Consejo de Estado. Consejero Ponente: Libardo Rodríguez Rodríguez. Radicación: ACU. Santa Fe de Bogotá D.C, cuatro (4) de marzo de 1999.

de cumplimiento coincidan las normas que se consideran incumplidas. Los requisitos taxativos que señala la alta corporación son²:

Que coincidan en el escrito de renuencia y en la demanda las normas o actos administrativos calificados como incumplidos

Que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la administración a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento.

Que quien suscribe la petición de renuencia sea el mismo actor del proceso.

Que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento.

Que la autoridad a quien va dirigido el escrito se ratifique en el incumplimiento del deber legal o administrativo reclamado o guarde silencio frente a la solicitud.

Por su parte, el Juzgado 1° Administrativo en la acción de cumplimiento No. 2008-467 decide rechazar la demanda pero no de plano sino por no subsanación de los requisitos que le hacían falta a la acción, entre ellos allegar copia de la constitución en renuencia, de la demanda y sus anexos para la notificación de las partes.

Aunado a lo anterior, y como lo trae a colación Ramelli alrededor de la constitución en renuencia como requerimiento previo, el Consejo de Estado:

Estimó que el requerimiento para la constitución de renuencia, cuya consagración específica por el artículo 8 en cita no admite discusión, y en este sentido tiene entidad propia frente a otras figuras que pueden parecer semejantes, pero que resultan distintas, como el ejercicio del derecho de petición en interés general o en

interés particular, o el de la denuncia, la queja o la querrela (Ramelli, 2000).

Como lo refleja la cita anterior, el Consejo de Estado ha señalado, en 1998, que la constitución en renuencia no puede equipararse a otras figuras jurídicas como el derecho de petición, la denuncia o la querrela, pues presenta unos requisitos especiales de orden formal y material cuya interpretación afecta sustancialmente el ejercicio de la acción de cumplimiento así como su carácter informal (parágrafo del artículo 10° de la Ley 393 de 1997) toda vez que carece de sentido regular una acción constitucional de manera informal, pública, accesible al usuario y a su vez tornar engorroso su requisito de procedibilidad, el cual en nuestro concepto no debería estar sustraído de las atribuciones de todo derecho de petición, toda vez que la naturaleza general de la constitución en renuencia no es más que una petición a la autoridad renuente de que cumpla con el ejercicio de sus funciones, lo cual se enmarca dentro de la finalidad del Estado social de Derecho, cuando en la Constitución se manifiesta que debe prevalecer lo sustancial sobre lo formal, en este caso, la intención del individuo de requerir a la entidad para que cumpla con sus funciones.

3.7 Interpretación inadecuada de las causales de improcedencia de la acción de cumplimiento

En otro caso estudiado por el Juzgado 6° Administrativo (2007-346) un factor incidente para que la acción de cumplimiento no prosperara consistió en que el Juez de Segunda Instancia, esto es, el Tribunal Administrativo del Tolima, consideró que las normas aducidas como incumplidas por el actor no contenían la obligación clara, expresa y exigible del Ministerio de Comunicaciones de ordenar el cese definitivo de las transmisiones del medio radial Calor Estéreo de Purificación, en los términos de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Filemón Jiménez Ochoa, 16 de febrero de 2006, rad. No. 50001-23-31-000-2005-00330-01, Actor: César Augusto Sánchez Vargas. DDO: ELECTRIFICADORA DEL META S.A. ESP.

De lo anterior se extrae que existe una prevalencia de la formalidad sobre lo sustancial, dado que se exige que el actor aduzca que el Ministerio de Comunicaciones incumplió una norma contentiva de una obligación clara, expresa y exigible, sin tener en cuenta principios como “el juez conoce el derecho”, que no es más que de los hechos narrados por el actor se puede extraer cuál es la norma incumplida por el Ministerio de Comunicaciones. Así pues, esta situación desnaturaliza la naturaleza pública y constitucional de la acción de cumplimiento equiparándola con una acción ordinaria, como la acción ejecutiva, que debe ser presentada por medio de abogado, y presenta un trámite bastante estricto.

Como refuerzo de la anterior consideración, el autor Vergara Mesa (2006) ha precisado los conceptos de claridad, expresividad y exigibilidad, los cuales han sido interpretados de forma restrictiva por los jueces administrativos desconociendo la naturaleza constitucional, pública y garante de la acción de cumplimiento. Así pues señala este autor que:

Así pues, si la finalidad de esta acción es el cumplimiento de la norma, entonces se trata de una pretensión de ejecución y no de conocimiento, por lo que la norma que se solicita cumplir debe ser de tal naturaleza que el juez no tenga que establecer si se configura el derecho o deber de cumplimiento, lo que en palabras del Consejo de Estado lleva a predicar de tales actos las mismas características del título ejecutivo, esto es, ser claro, expreso y exigible; y ello por razón de que a través de la acción de cumplimiento no es posible discutir derechos sino hacer respetar los ya existentes (Vergara Mesa, 2006, p. 253).

Sucesivamente el citado autor se dispone brindar una aclaración de los tres criterios que establece el Consejo de Estado debe reunir la obligación contenida en la Ley o en el acto administrativo presuntamente incumplido:

Aclaremos tales condiciones:

Claridad: Alude a que el deber omitido debe ser exacto y preciso, de forma tal que defina los alcances de su aplicación.

Expresividad: Es decir, que la obligación que se pretende hacer cumplir esté expresamente consagrada en una ley o acto administrativo. En este caso, ¿qué ocurriría, por ejemplo, con los actos presuntos productos del silencio administrativo?

Exigibilidad: El mandato u obligación debe ser imperativo e inobjetable y debe estar radicado en la autoridad de la cual se impetra el cumplimiento. En últimas, que sea obligatoria, pues sólo se puede cumplir aquello que sea exigible (Vergara Mesa, 2006, p. 254).

La anterior aclaración de los conceptos de claridad, expresividad o exigibilidad denotan que la obligación incumplida debe ser exacta, precisa, expresamente consagrada en la Ley o en un acto administrativo y además debe gozar del calificativo de imperativa e inobjetable, requisitos que se alejan bastante de la interpretación restringida efectuada por Juzgado 6° Administrativo en el proceso de radicado: 2007-346, en el cual se señaló que la no manifestación de que norma se incumplía implicaba la falta de claridad, expresividad o de exigibilidad, pese a que de los hechos narrados el juez hubiese podido extraer la normatividad incumplida, lo cual desconoce y restringe la naturaleza informal de que goza la acción de cumplimiento, que se desprende del párrafo del artículo 10° de la Ley 393 de 1997, al poder ser presentada, al igual que la acción de tutela, “de forma verbal cuando el solicitante no sepa leer ni escribir, sea menor de edad o se encuentre en situación de extrema urgencia”.

Por otro lado, en la acción de cumplimiento con radicado No. 2006-104, conocida también por el Juzgado 6° Administrativo, se argumentó que la acción no era procedente por cuanto la empresa ESPUMAS S.A. accionada no ejercía funciones públicas, a pesar de prestar un servicio público, lo cual es una interpretación restringida

dado que la Constitución y la jurisprudencia consagran que si bien el servicio público no es *per se* función pública, algunas de las actividades que desarrolle en ejercicio de poderes exorbitantes que son propios del Estado, sí ejercerá función administrativa y por ende función pública, por lo que el Juez debió verificar en detalle si se estaba o no ejerciendo poderes de subordinación o no por la empresa de servicios públicos domiciliarios y no simplemente desechar el conocimiento de la acción por la naturaleza privada de la empresa.

Adicional a lo anterior, se evidencia una interpretación inadecuada de la causal de improcedencia: cuando exista otro mecanismo judicial, por cuanto en este caso no hay otro medio judicial procedente, pues la acción de controversias contractuales opera cuando ya se suscribió un contrato y en este proceso lo que se pretendía era que se celebrara un contrato estatal. De manera que, se interpreta erróneamente la causal de procedencia de la acción de cumplimiento referente a la necesidad de que las normas con fuerza de ley o actos administrativos incumplidos presenten un mandato imperativo e inobjetable, toda vez que el juez de segunda instancia considera que no se puede obligar a ESPUMAS S.A., a la celebración de un contrato estatal porque interfiere su autonomía de la voluntad, sin tener en cuenta que este principio tiene sus limitantes como son el bien común e interés general.

Es verdad que la norma incumplida ordena que se celebre un contrato para lograr la transferencia de recursos, pero la celebración o no de éste no debe quedar al arbitrio de las partes, pues se trata de garantizar a los estratos 1, 2, 3 un servicio público de acueducto, alcantarillado y aseo efectivo, por lo que el juez debió ordenar a ESPUMAS S.A. que celebrara el contrato.

Igualmente, se dispuso su improcedencia por el juez, aduciendo que la norma a cumplir ordenaba un gasto; desconociéndose que la norma a cumplir no es la que impone el gasto, pues el subsidio a favor de las personas de los estratos 1, 2 y 3 fue

creado por otras normas que conforman la Ley 142 de 1994, por lo que ordenar la celebración del contrato sólo es uno de los pasos para ejecutar un gasto previamente ordenado.

Ahora bien, la restricción anterior tiene su base no sólo en lo consignado en el párrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997 que dispone que la acción de cumplimiento no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos, sino fundamentalmente en la Sentencia de la Corte Constitucional (1998) que declaró exequible dicha expresión al señalar:

En el marco de la acción de cumplimiento, facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el Constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan. (...) Resulta insólita la pretensión que se expresa con la fórmula según la cual “todo gasto ordenado por las normas legales habrá de ejecutarse”, que pretende erigir un sistema presupuestal inflexible, apto para servir de escarmiento al abuso o ligereza de la democracia que ordena gastos que a la postre no se realizan. Los recursos del erario provienen de los impuestos de los ciudadanos. De su manejo desordenado y descuidado no puede surgir la receta para curar el mal que con razón se censura.

Por lo anterior, se halla que las sentencias revisadas previamente que fueron proferidas por los jueces administrativos del Circuito de Ibagué en primera instancia y por el Tribunal Administrativo del Tolima en segunda instancia no sólo restringen el ejercicio de la acción de cumplimiento con base en los pronunciamientos adoptados por las Altas Cortes, Corte Constitucional y Consejo de Estado sino además, por las interpretaciones restrictivas que hacen de las normas jurídicas que se someten a su conocimiento, así como de los principios generales del derecho y de los criterios jurisprudenciales;

consideración tal que ha sido respaldada por la doctrina, como lo explica Ramelli Arteaga:

En líneas generales, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido extremadamente rígida, poco progresista, lo que hace improcedente, con suma frecuencia, las peticiones de acción de cumplimiento. De allí que este mecanismo judicial no haya conocido desarrollos tan impresionantes como su congénere: la acción de tutela (Ramelli Arteaga, 2000, p. 118).

CONCLUSIONES

1. Se destaca que el estudio de casos específicos conocidos por los juzgados administrativos evidencia una falta de eficacia de la acción de cumplimiento derivada sustancialmente de interpretaciones restrictivas efectuadas por el Consejo de Estado en su jurisprudencia.
2. La cantidad de acciones de cumplimiento conocidas por los Jueces Administrativos y el Tribunal Administrativo del Tolima es bastante reducida en comparación con el número de acciones de tutela que se inician ante las mismas instancias judiciales, teniendo en cuenta que han transcurrido ya 18 años desde la entrada en vigencia de la Ley 393 de 1997, lo cual tiene origen, entre otras razones, en el desconocimiento por parte de la población de la existencia de la acción.
3. Se evidenció que una de las principales causas de desconocimiento de la acción de cumplimiento es la falta de promoción por el Estado como ente encargado de difundir los derechos y los mecanismos para hacerlos efectivos.
4. Debe fomentarse a través de los Consultorios Jurídicos de las facultades de Derecho de las universidades, la promoción de la acción de cumplimiento en los usuarios que asistan a consultorías, así como a través de las entidades nacionales y territoriales encargadas de defender los derechos humanos y promover los mecanismos de protección, como lo son las Personerías, la Defensoría del Pueblo y las Procuradurías.
5. El establecimiento de un incentivo económico a quienes inicien una acción de cumplimiento cuya finalidad sea el interés general y la garantía material de los fines del Estado Social de Derecho se consolidaría como una estrategia adecuada para la efectividad de la acción en sede de iniciación.
6. La eficacia de la acción de cumplimiento una vez ha sido iniciada en los Juzgados Administrativos del Circuito de Ibagué ha sido prácticamente nula puesto que, de un total de 310 acciones de cumplimiento, 155 de ellas fueron rechazadas en sede de admisión, lo que indica que los jueces no tuvieron la oportunidad de analizar el fondo del asunto. Además, de las que pasaron el examen de admisión, sólo 20 obtuvieron fallo favorable, mientras hubo 73 fallos desfavorables a las pretensiones de los actores y, de las restantes, 62 acciones se colige que tampoco llegaron a un estudio de fondo por razones de falta de competencia, impedimentos o recusaciones, lo cual evidencia una prevalencia entre la formalidad sobre lo sustancial.
7. Se identificó que uno de los mayores factores que afectan la eficacia de la acción de cumplimiento consiste en el rechazo de plano de la acción de cumplimiento porque el requisito de procedibilidad de la constitución en renuncia no reúne los criterios señalados por el Consejo de Estado, lo cual constituye una limitación para la efectividad de la acción de cumplimiento que da prevalencia a lo formal sobre lo sustancial, impide la garantía real de los derechos de los accionantes, y restringe el acceso a la administración de justicia para todos, máxime al tratarse de una acción pública que puede ser iniciada sin necesidad de apoderado.

8. Si bien algunos Juzgados Administrativos rechazaron la acción de cumplimiento por cuanto el requisito de procedibilidad no satisfacía los criterios y le dieron trámite al proceso a través de la acción de tutela, por cuanto estaba de por medio un derecho de petición sin resolver por la entidad accionada, no es menos cierto que el sólo hecho de dar contestación a la petición por parte de la entidad accionada indica un hecho superado, independiente de si se acepta la pretensión o no, es decir, no garantiza el cumplimiento real del acto administrativo o de la norma con fuerza legal que se aduce por el actor.
9. Otro de los factores que influyen en la ineficacia de la acción de cumplimiento radica en el rechazo por parte de los Juzgados Administrativos de la acción de cumplimiento por cuanto a su juicio éstas no contenían una obligación clara, expresa y exigible, lo cual contradice la postura adoptada por el Consejo de Estado en sentencia del 2 de octubre de 2003 con ponencia del Dr. Darío Quiñonez Pinilla en la cual se manifiesta que para impetrarla se requiere sólo verificar la omisión de un deber contenido en una ley o acto administrativo; en tal sentido, la posición adoptada por los juzgados administrativos no tuvo en cuenta principios como “el juez conoce el derecho”, que no es más que de los hechos narrados por el actor se puede extraer cuál es la norma incumplida, lo cual desnaturaliza la naturaleza pública y constitucional de la acción de cumplimiento, equiparándola con una acción ordinaria, como la acción ejecutiva.
10. Debido a las trabas impuestas a la acción de cumplimiento en sede de admisión por parte de los jueces administrativos, se hace necesario que a través de las facultades de derecho de las universidades se elaboren proyectos de modificación de algunos artículos de la Ley 393 de 1997 relacionados con los requisitos de procedencia de la acción, concretamente de la constitución en

renuencia, de la improcedencia para exigir el cumplimiento de normas que ordenen gasto público, flexibilizando la procedencia, eliminando los formalismos innecesarios que impiden una garantía real de los derechos de los ciudadanos.

REFERENCIAS

Doctrina

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto; FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar. *Metodología de la Investigación*, cuarta edición. Editorial McGraw-Hill. México, 2006.

HURTADO DE BARRERA, Jacqueline. *El proyecto de investigación holística*. Cooperativa editorial Magisterio, Bogotá, Colombia, 2002.

HERNÁNDEZ MEZA, Nelson; BARROS ROJAS, Diana Marcela. Análisis de líneas jurisprudenciales del Consejo de Estado sobre acción de cumplimiento en materia de servicios públicos domiciliarios En: *Revista de Derecho*, julio, 2005, pp. 260-288.

LONDOÑO TORO, Beatriz. Debates en torno a la procedencia de la acción de cumplimiento en casos referidos a gasto público. En: *Eficacia de las acciones constitucionales en defensa de los derechos colectivos*. Editorial Universidad del Rosario. 2004.

QUINCHE RAMÍREZ, Manuel Fernando. *Derecho Constitucional Colombiano, de la Carta de 1991 y sus reformas*, Quinta edición, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2012.

RAMELLI ARTEAGA, Alejandro. La Acción de cumplimiento: ¿un instrumento jurídico al servicio del Estado social de derecho en Colombia? En: *Revista Derecho del Estado*, No- 8 junio 2000, pp. 85-125.

RESTREPO OSPINA, Adriana María. Acción de Cumplimiento y deberes de gasto. En: *Revista Estudios de Derecho*, v. 66, 148, 2009, pp. 203-227.

VERGARA MESA, Hernán Darío. Las condicionantes de la Acción de Cumplimiento. En: *Revista Estudios de Derecho*, V. LXIV, 143, junio, 2007.

Jurisprudencia

Acciones de cumplimiento con radicados No. 2011-129, 2010-133 y 2011-222 del Juzgado 6° Administrativo del Circuito de Ibagué.

Acción de cumplimiento con radicado No 2013-00002 del Juzgado 9° Administrativo del Circuito de Ibagué.

Acciones de cumplimiento con radicados No 2014-382 del Juzgado 4° Administrativo del Circuito de Ibagué

Acciones de cumplimiento con radicados No 2008-467 del Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Ibagué.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-157 de 1998: M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y Dr. Hernando Herrera Vergara, Bogotá, veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998).

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia c-193 de 1998: M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell. Dr. Hernando Herrera Vergara, Bogotá, siete (7) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-638 de 2000: M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Bogotá, treinta y uno (31) de mayo de dos mil (2000).

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-1194 de 2001: M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, noviembre quince (15) de dos mil uno (2001).

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-047/11, M.P. Maria Victoria Calle Correa, Bogotá, cuatro (04) de febrero de dos mil once (2011).

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-651/03: M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, Bogotá, cinco (5) de agosto de dos mil tres (2003).

CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN QUINTA, Consejero ponente: Mauricio Torres Cuervo, Bogotá, veinte (20) de mayo de dos mil diez (2010). Radicación número: 760 01-23-31-000-2010-00065-01(AC).

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, C.P. Susana Buitrago Valencia, Bogotá, D. C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012). Radicación número: 250 00-23-24-000-2011-00889-01(ACU).

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, C.P. Alberto Yepes Barreiro, Bogotá, tres (3) de julio de dos mil trece (2013). Radicación número: 250 01-23-41-000-2013-00450-01(ACU).

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, C.P. María Nohemi Hernández Pinzón, Bogotá, trece (13) de noviembre de dos mil tres (2003). Radicación número: 63 001-23- 31-000-2003-00131-01.

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA, C.P. Alberto Yepes Barreiro. Bogotá, diecisiete (17) de julio de dos mil catorce (2014). Radicación número: 25 000-23-41-000-2013-02833-01(ACU).

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, C.P. Filemón Jiménez Ochoa, Bogotá, dieciséis (16) de febrero de dos mil seis (2006). Radicado No. 50001-23-31-000-2005-00330-01, Actor: César Augusto Sánchez Vargas. DDO: ELECTRIFICADORA DEL META S.A. ESP.