

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL

Medellín, primero (01) de octubre de dos mil catorce (2014)

Radicado:	05001 33 33 004 2014 01404 00
Acción:	Cumplimiento
Accionante:	Resfa del Socorro Pérez Patiño
Accionado:	- Instituto de Seguros Sociales - Colpensiones
Asunto:	Rechaza acción por improcedente
Interlocutorio No.:	077

Por reparto efectuado el día 26 de septiembre del año que discurre por la Oficina de Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos correspondió a esta Agencia Judicial el conocimiento de la acción de cumplimiento consagrada en el Artículo 87 superior, que promueve la señora RESFA DEL SOCORRO PÉREZ PATIÑO, por intermedio de apoderada judicial contra el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - ISS y COLPENSIONES, pretendiendo el “cumplimiento de la sentencia de segunda instancia de Segunda instancia proferida por la Sala de Descongestión Subsección de Reparación Directa del Tribunal Administrativo de Antioquia el día 06 de enero de 2012, notificada por edicto el 17 de febrero de 2012, mediante la cual confirmó la sentencia de primera instancia dictada por el Juez Primero Administrativo del Circuito de Medellín, notificada mediante edicto del 15 de enero de 2010, donde resultó condenado el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, por una falla en la prestación del servicio médico a la menor VALENTINA MEJÍA PÉREZ”.

CONSIDERACIONES

La acción de cumplimiento se encuentra instituida para efectivizar el Estado social de derecho, propendiendo por el cabal acatamiento y la total observancia de las normas que de acuerdo con el principio de legalidad enmarcan el ejercicio de las funciones a cargo de sus autoridades; así las cosas, se tiene entonces que, su finalidad procura el respeto del ordenamiento jurídico existente por parte de las autoridades competentes.

Así mismo, sobre la finalidad y función de la acción de cumplimiento se ha pronunciado la Corte Constitucional¹ en el sentido de precisar que este mecanismo otorga a toda persona la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial a fin de exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge

¹ Sentencia C - 1194 de 2001. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

de la ley o del acto administrativo omitido por la autoridad o el particular cuando asume ese carácter:

*“La acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución hace titular a toda persona de "potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado”² mediante la presentación de una solicitud dirigida a obtener el cumplimiento de **una ley** o de un **acto administrativo** que ha impuesto ciertos deberes a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos. En este orden de ideas, es necesario establecer cuándo es posible afirmar que se presenta el incumplimiento de un deber jurídico, consagrado en **una ley** o un **acto administrativo**, por parte de la **administración**.*

(...)

*El ámbito dentro del cual la acción de cumplimiento adquiere su significación y sentido como mecanismo de protección de los derechos de los particulares y garantía de realización de los fines del Estado está dado, naturalmente, por el incumplimiento de un deber a cargo de la administración que se expresa a través de “normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”³. **En estos eventos, el particular está facultado para acudir ante el funcionario judicial competente –los jueces de la jurisdicción administrativa⁴ –, para presentar una solicitud que remedie “la acción u omisión de la autoridad” que incumple o ejecuta actos o hechos que permiten deducir inminentemente⁵ la inobservancia de un deber que se predica de la administración.***

*De este modo, la acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, **imperativo, inobjetable y expreso**⁶, y no al reconocimiento por parte de la administración de garantías particulares, o el debate, en sede judicial, del contenido y alcance de algunos derechos que el particular espera que se le reconozcan⁷. **Tampoco es un mecanismo***

² Ibid. C-157 de 1998.

³ Tal es la expresión que, en desarrollo del artículo 87 Superior, utiliza el artículo 1 de la Ley 393 de 1997 (que fue declarado exequible en la sentencia C-157 de 1998). Además, sobre la expresión “fuerza material de ley” la Corte ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en la referida sentencia C-893 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Se declararon exequibles, aquí, las expresiones acusadas “con fuerza material” de ley o “con fuerza” de ley, contenidas en los artículos 4º, 5º, 6º, 8º y 20 de la ley 393 de 1997; sin embargo, las consideraciones hechas en aquella oportunidad, bien pueden predicarse del artículo 1 que se cita. Se dijo entonces: “la expresión ‘con fuerza de ley’ o con ‘fuerza material de ley’ significa que un acto normativo, que no es formalmente una ley, por no haber sido expedido por el Congreso, tiene sin embargo, debido al sistema de fuentes desarrollado en la Carta, el mismo rango jerárquico de las leyes, y por ende puede derogar y modificar otras leyes y, a su vez, no puede ser alterado sino por normas de igual o superior jerarquía, esto es, por la Constitución, por otras leyes, o por otras normas con fuerza de ley. Es claro que el cargo de los actores carece de todo sustento pues una ley, en sentido formal, tiene, por el sólo hecho de ser una ley, una fuerza material de ley, esto es, puede derogar o modificar otras leyes, y no puede ser derogada sino por normas de igual o superior jerarquía. Por ende, no encuentra la Corte que puedan existir casos en que una ley -en sentido formal- se encuentre desprovista de fuerza material de ley, por lo cual no es cierto que las expresiones acusadas restrinjan el alcance de la acción de cumplimiento, tal y como se encuentra definida en el artículo 87 de la Carta”.

⁴ Así lo señala el artículo 3 de la Ley 393 de 1997.

⁵ La *inminencia*, como criterio específico para apreciar la naturaleza del incumplimiento administrativo que hace posible la acción de cumplimiento es una materia ya abordada por la jurisprudencia de la Corte en la sentencia C-010 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz).

⁶ Las referencias a la jurisprudencia del Consejo de Estado son meramente ilustrativas. No son recogidas a título de “derecho viviente” que le fija el sentido a una norma legal ambigua objeto de control de constitucionalidad. Con los adjetivos mencionados la jurisprudencia del Consejo de Estado ha calificado al mandato que contiene la obligación presuntamente incumplida por parte de la administración. Cfr. la sentencia del proceso ACU 615 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección “A”, 10 de marzo de 1999, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez. En esta oportunidad se confirmó el fallo de instancia mediante el que se constató que CODENSA S.A. “está obligada a dar estricto cumplimiento a la Resolución 013 de 1998 –acto administrativo de carácter general– expedido por el Contralor de la ciudad de Bogotá”.

⁷ Sobre este punto, la jurisprudencia producida por el Consejo de Estado al resolver diferentes acciones de cumplimiento es ilustrativa de la manera como se ha reservado la acción de cumplimiento para asegurar la protección de derechos indiscutibles a los particulares, ordenando a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido. A título de ejemplo pueden citarse las sentencias proferidas en los procesos ACU-120 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque, 22 de enero de 1998. En esta oportunidad se afirmó que “para perseguir el pago de las cesantías el actor cuenta con otro instrumento de defensa judicial” distinto a la acción de cumplimiento. En el mismo sentido, también puede consultarse el fallo ACU 126 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda -

para esclarecer simplemente el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales⁸, pues a pesar de la legitimidad que asiste a quien promueve todas estas causas, la acción de cumplimiento no resulta ser el medio idóneo para abrir controversias interpretativas lo cual no obsta, claro está, para que con el fin de exigir el cumplimiento de un deber omitido, el contenido y los alcances del mismo sean ineludiblemente interpretados⁹.

Así como 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. Dicha 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. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el “cumplimiento de un deber omitido” contenido en “una ley o acto administrativo” (artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar.

Dicho deber no es, entonces, el deber general de cumplir la ley, sino un deber derivado de un mandato específico y determinado. Este puede tener múltiples manifestaciones o modalidades, pero no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible porque el artículo 87 no consagró una acción de simple ejecución, sino una acción de mayor alcance.¹⁰ Para que pueda exigirse su cumplimiento el deber ha

Subsección "A", Consejero Ponente: Dolly Pedraza De Arenas, 29 de enero de 1998. En esta oportunidad el Consejo desestimó la acción de cumplimiento planteada por el actor, pues pretendía que se ordenara al Centro de Rehabilitación integral de Boyacá “reconocer y pagar la prima técnica a la que tiene derecho”, conflicto que corresponde dirimir a la jurisdicción contencioso administrativa por la vía pertinente. En el mismo sentido, pueden consultarse, también a título ilustrativo, los procesos ACU 558 (sentencia del 20 de febrero de 1998 C.P. Mariela Vega de Herrera), ACU 589 (sentencia del 25 de febrero de 1999 C.P. Juan de Dios Montes Hernández) y ACU 868 (sentencia del 9 de septiembre de 1999 C.P. Olga Inés Navarrete Barrero).

⁸ Cfr. la sentencia ACU-141 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 13 de febrero de 1998, Consejero Ponente: Delio Gómez Leyva. En esta oportunidad el actor pretendía mediante una acción de cumplimiento esclarecer el tipo de funciones que le corresponde cumplir a la Registraduría frente a la posibilidad de llevar a cabo un referendo derogatorio en la ciudad de Manizales que en su opinión era inocuo. En dicha ocasión se dijo: “se trata, pues, a través de la acción de cumplimiento, como su nombre lo indica, de hacer efectivo el cumplimiento del ordenamiento jurídico, por parte de las autoridades competentes; para lograr tal objetivo se requiere que tal ordenamiento consagre de manera clara determinada obligación para la administración, lo cual excluye que a través de la acción de cumplimiento se puedan promover interpretaciones respecto a la existencia de una obligación {contenidas en la Ley 134 de 1994}, pues la finalidad es exigir el cumplimiento de las existentes, y no provocar, vía interpretación, la consagración de obligaciones”.

⁹ La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha establecido la necesidad de distinguir entre el objeto de la acción de cumplimiento (la realización de un deber omitido por la administración), y la discusión que puede plantearse alrededor del reconocimiento y garantía de un derecho subjetivo y particular, circunstancia frente a la cual existen otros mecanismos de defensa idóneos. Cfr. sentencia C-193 de 1998 MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Barrera Vergara. Se estudió aquí la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º., 3º., 5º., y 9º., todos parcialmente de la Ley 393 de 1997. Como se dijo, uno de los puntos abordados en esta ocasión tiene que ver con la relación de la acción de cumplimiento con los mecanismos ordinarios de defensa jurídica respecto de la ejecución de actos administrativos de carácter particular. Se señaló, entonces, que: “cuando se trata de actos administrativos subjetivos, que crean situaciones jurídicas individuales, concretas y particulares, el cumplimiento efectivo del respectivo acto interesa fundamentalmente a la esfera particular de la persona y no a la que corresponde a la satisfacción de los intereses públicos y sociales. Por ello se justifica constitucionalmente, por considerarse razonable y no afectar el contenido esencial de la norma del artículo 87 constitucional, la previsión del legislador, en el sentido de que en tales casos, el afectado, o sea, a quien se le lesiona directamente su derecho pueda acudir a los mecanismos ordinarios que también éste ha instituido para lograr el cumplimiento de tales actos, porque dentro de la autonomía discrecional de que goza para la configuración de la norma jurídica, no resulta contrario al referido mandato constitucional que el precepto acusado permita la existencia de mecanismos alternativos para el cumplimiento de esta clase de actos, salvo cuando de no asegurarse la efectiva ejecución del acto particular y concreto se pueda derivar para el interesado ‘un perjuicio grave e inminente’. En otros términos, no es inconstitucional que el Legislador haya considerado que la acción de cumplimiento no subsume de manera absoluta las acciones que existen en los diferentes ordenamientos procesales para asegurar la ejecución de actos de contenido particular o subjetivo”.

¹⁰ No obstante, quizás por el contexto particular del caso, en varias oportunidades, al abordar diferentes aspectos de acciones de cumplimiento que son objeto de estudio por parte del Consejo de Estado, este Tribunal ha referido a la necesidad de corroborar la existencia de una obligación clara, expresa y exigible como elemento necesario para la prosperidad de la acción consagrada en el artículo 87 de la Constitución. Al respecto, valga citar, de manera puramente ejemplar, las sentencias producidas dentro de los procesos ACU 1039, sentencia del 13 de diciembre de 1999, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa (esta sentencia es un buen ejemplo de los fundamentos teóricos que han servido al Consejo de Estado para avanzar en la aplicación del artículo 87 C.P. y la Ley 393 de 1997. Allí se hace alusión a los antecedentes de la acción de cumplimiento a través una referencia específica a la forma como funcionaba el *writ of mandamus* del derecho anglosajón); ACU 573, C.P. Daniel Suárez Hernández (En dicha oportunidad la Sala Tercera del Consejo de Estado consideró que la administración había incumplido la obligación clara, expresa y exigible contenida en el artículo 17 de la Ley 387 de 1997 afirmando: “La Sala precisa que, la acción de cumplimiento resulta procedente en el caso concreto, por la circunstancia de que el dispositivo legal contenido en el artículo 17, disciplina una conducta - débito prestacional - a cargo de las autoridades públicas o privadas que

de predicarse de una entidad concreta competente, es decir, que existe jurídica y realmente y es destinataria del mandato contenido en la norma legal o administrativa. La entidad no tiene que haber sido la única destinataria del mandato, puesto que las normas generales que regulan una materia pueden tener como destinatarias, por ejemplo, a las autoridades de determinado sector o a todas las entidades de cierto tipo -v.gr. las comisiones de regulación-. De manera tal que el particular, quien actúa en interés propio, en representación de un tercero, o en defensa del interés general, tiene la facultad de exigir, precisamente, la adopción de una decisión, la iniciación o continuación de un procedimiento, la expedición de un acto o la ejecución de una acción material necesaria para que se cumpla el deber omitido, así éste haya sido establecido en una ley que no menciona específicamente a la autoridad renuente. (subrayas y negrillas intencionales).

En el mismo sentido indicó la Corporación¹¹:

“En un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas. En efecto, resulta paradójico que muchas veces las normas quedan escritas, es decir, no tienen ejecución o concreción práctica en la realidad, de modo que el proceso legislativo y su producto se convierten a menudo en inoperantes e inútiles. Igual cosa sucede con los actos administrativos que la administración dicta pero no desarrolla materialmente.

“En el Estado Social de Derecho que busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, ni la función legislativa ni la ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues los respectivos cometidos propios de dicho Estado sólo se logran cuando efectiva y realmente tienen cumplimiento las referidas normas y actos.

“Es así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 Superior, es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la vigencia de un orden justo. Para ello, agrega este precepto que las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas en sus derechos y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Ahora bien, descendiendo al caso que ocupa ahora al Juzgado, se encuentra que la accionante pretende el cumplimiento de la sentencia de segunda instancia proferida por la Sala de Descongestión Subsección de Reparación Directa del Tribunal Administrativo de Antioquia el día 06 de enero de 2012,

integran el sistema nacional de salud, conducta que supone desde luego, la ejecución de todas las medidas - acciones específicas y concretas -, tendientes a materializar los fines últimos para los cuales fue creado dicho sistema, para la atención integral de la población desplazada por la violencia”); ACU 634, sentencia del 18 de marzo de 1999, C.P. Juan de Dios Montes Hernández (Se consideró en esta ocasión que el incumplimiento por parte de la Empresa Comercial de Servicio de Aseo Limitada, ECSA, de un acto administrativo proferido por la Superintendencia de Servicios Públicos en el que constaba una obligación clara, expresa y exigible, constituía una circunstancia que bien podía ser objeto de una acción de cumplimiento). Esta forma de calificar la obligación de la administración que hace procedente la acción de cumplimiento tiene un antecedente claro, entre otros, en la jurisprudencia que jurisdicción contencioso administrativa desarrolló a partir del estudio de las acciones de cumplimiento en materia ambiental a las que se refiere la Ley 99 de 1993. El artículo 77 de esta normatividad señala que “el efectivo cumplimiento de las leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección y defensa del medio ambiente podrá ser demandado por cualquier persona natural o jurídica, a través del procedimiento de ejecución singular regulado en el Código de Procedimiento Civil”. Como se dijo la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible es, entonces, una de las modalidades mediante las que se puede expresar el deber jurídico que se exige cumplir a la administración.

¹¹ Cfr. la ya citada C-157 de 1998 (MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara).

notificada por edicto el 17 de febrero de 2012, mediante la cual confirmó la sentencia de primera instancia dictada por el Juez Primero Administrativo del Circuito de Medellín, notificada mediante edicto del 15 de enero de 2010, donde resultó condenado el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, por falla en la prestación del servicio médico a la menor VALENTINA MEJÍA PÉREZ”, respecto de lo cual se advierte, en primer lugar, que lo que pretende la demandante con el ejercicio de la presente acción constitucional, es el cumplimiento de una sentencia, lo que desconoce el criterio teleológico que inspira la acción de cumplimiento, tal como pasará a exponerse a continuación.

De conformidad con lo normado en el artículo 87 del mandato superior, toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de **una ley** o un **acto administrativo**. En este sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997, por medio de la cual se desarrolla el canon superior mencionado en líneas anteriores, consagra como objeto la posibilidad que tiene todo ciudadano de acudir a la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de **normas aplicables con fuerza de Ley** o **actos administrativos**, precepto que se reitera tanto en los artículo 6 y 8 *ibídem*.

Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento el H. Consejo de Estado ha considerado lo siguiente¹²:

*“Como ya lo ha precisado la Corporación en otras oportunidades la acción prevista en el artículo 87 de la Constitución Nacional en ejercicio de la cual se solicita el cumplimiento de los mencionados actos, fué instituida para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo; la Resolución de fecha 28 de enero de 1997 no se puede enmarcar como ley ni como acto administrativo; **tales actos son materialmente de carácter jurisdiccional debido a que fueron expedidos dentro de un juicio policivo a través del cual se dirimió el conflicto que se presentó entre dos particulares y por tanto no es procedente solicitar su ejecución a través de acción de cumplimiento.***

Las decisiones cuyo cumplimiento se pretende, son actos de policía, a través de los cuales la Administración en ejercicio de poderes jurisdiccionales especiales otorgados por la ley dirimió una controversia entre particulares.

Adicionalmente se advierte que para hacer efectivo el derecho pretendido, la parte puede ejercer las correspondientes acciones ordinarias ante la jurisdicción civil, lo que torna improcedente, también por esta razón la acción impetrada.”.

Resulta evidente entonces, que la acción de cumplimiento tiene una finalidad clara y expresamente determinada por el legislador como lo es el cumplimiento de normas o actos administrativos; lo que permite concluir sin lugar a hesitación alguna que no fue creada para solicitar la materialización o el cumplimiento de lo dispuesto en un fallo jurisdiccional, como lo pretende la demandante en el asunto *sub examine*.

¹² SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN CUARTA. C.P.: Dr. Germán Ayala Mantilla, 06 de febrero de 1998. Radicación número: ACU- 134. Actor: JUAN DE JESÚS RESTREPO GALVIS. Demandado: INSPECTOR CUARTO DE POLICÍA DE BARRANQUILLA.

De otra parte, en lo atinente a las pretensiones subsidiarias de ordenar al ISS la inclusión de la sentencia en el inventario de pasivos y la referente a ordenar a COLPENSIONES a la asignación de un turno correspondiente para el pago de la sentencia, incorporadas en el escrito de demanda, se tiene que las mismas tienen como objetivo conducir, a su vez, al cumplimiento de la sentencia, por lo que correrán la misma suerte de la pretensión principal, como quiera que la demandante con ellas no pretende el cumplimiento de una el cumplimiento de **una ley** o un **acto administrativo**, sino específicamente de un acto jurisdiccional, tal como lo es en su sentido más estricto la sentencia.

En este orden de ideas, y sin lugar a más consideraciones que a nada diferente han de conducir, el **JUZGADO CUARTO (4º) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**,

R E S U E L V E:

1. RECHAZAR la acción de cumplimiento promovida por la señora **RESFA DEL SOCORRO PÉREZ PATIÑO** contra el **INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES - ISS** y **COLPENSIONES**, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.
2. Ejecutoriada esta decisión, se dispone la devolución de los anexos de la demanda, sin necesidad de desglose.
3. ARCHIVAR, una vez el presente proveído adquiera firmeza, las presentes actuaciones, previas las desanotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE

EVANNY MARTÍNEZ CORREA

Juez

4

**JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE
MEDELLÍN**

Siendo las ocho de la mañana (8:00A.M) del día de hoy **02 DE OCTUBRE DE 2014** se notifica a las partes la providencia que antecede por anotación en Estados.

EDWIN ALEXANDER ARBOLEDA TAVERA
Secretario

