

LA RENUENCIA COMO PRESUPUESTO DE PROCEDIBILIDAD EN LAS ACCIONES DE
CUMPLIMIENTO ADELANTADAS EN LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL
DISTRITO JUDICIAL DE PASTO DURANTE LOS AÑOS 2007 A 2011.

DIANA MARLENY GÓMEZ SOLARTE

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO
PASTO - 2013

LA RENUENCIA COMO PRESUPUESTO DE PROCEDIBILIDAD EN LAS ACCIONES DE
CUMPLIMIENTO ADELANTADAS EN LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL
DISTRITO JUDICIAL DE PASTO DURANTE LOS AÑOS 2007 A 2011.

DIANA MARLENY GÓMEZ SOLARTE

ASESOR: OMAR AUGUSTO CHAMORRO CALVACHI

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO
PASTO - 2013

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado son de responsabilidad exclusiva del autor”. Artículo 1° del Acuerdo No. 324 del 11 de Octubre de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACIÓN:

Dra. EDILMA CECILIA ARTEAGA RAMÍREZ

Firma del Jurado

Dr. ÁLVARO HERNÁN BENAVIDES SOLARTE

Firma del Jurado

Pasto, Nariño, 31 de mayo de 2013.

LA RENUENCIA COMO PRESUPUESTO DE PROCEDIBILIDAD EN LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO ADELANTADAS EN LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL DISTRITO JUDICIAL DE PASTO DURANTE LOS AÑOS 2007 A 2011.

*Diana Marleny Gómez Solarte **

Resumen

En la Acción de Cumplimiento, el estudio del Requisito de Constitución de Renuencia precisa el abordaje de sus tres componentes: en primer lugar, el escrito petitorio con fines de renuencia, el cual se encuentra sometido a formalidades especiales para su elaboración establecidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado; en segundo término, la resistencia de la autoridad a cumplir la norma con fuerza material de Ley o acto administrativo; y finalmente, el análisis de procedibilidad que realiza el operador judicial a los dos elementos anteriores; en ese orden, el presente artículo se fundamenta en un análisis crítico de los mencionados componentes aplicados en 122 acciones de cumplimiento tramitadas en los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto durante los años 2007 a 2011, principalmente en la fase de admisión, inadmisión y/o rechazo, a fin de establecer si el desconocimiento que tiene el accionante de los elementos jurídicos que desarrollan ese requisito de procedibilidad le quitan ciertamente la posibilidad de que se resuelva de fondo su solicitud de cumplimiento en fase judicial.

*Abogada Titulada Universidad Cooperativa de Colombia año 2009 Trabajo actual Litigante. Candidata a Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Nariño. Investigadora del Grupo de Investigación Derecho Justicia y Región – DEJURE. Observatorio de Justicia Regional - Derecho Administrativo.

Palabras Clave: *Renuencia-Petición-Requisito- Procedibilidad-Acción de Cumplimiento-Distrito Judicial de Pasto-Presupuesto- Inadmisión-Rechazo-Consejo de Estado- Jurisprudencia.*

Abstract

In the Accion de Cumplimiento, requires Renuencia's study of Constitución's Requirement the boarding of his three components: In the first place, the petitionary written with intentions of reluctance, submitted to especial formalities for his elaboration established by the jurisprudence of Consejo de Estado; second, the resistance of the authority to comply the norm material force law or administrative acts; And finally procedibilidad's analysis that the judicial operator accomplishes to the two previous elements; In that order, the present article based on a critical analysis of said components applied in 122 acciones de cumplimiento in the Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto since 2007 to 2011, principally in the phase of admission, inadmissibility and rejection, to establish whether ignorance of the plaintiff in the legal elements that develop the procedural requirement certainly take away the possibility of resolving your request background compliance judicial phase.

Keywords: *Reluctance-Request-Requirement-procedibilidad's -Accion de Cumplimiento-Distrito Judicial de Pasto-Budget-, Inadmissibility-Rejection-Consejo de Estado- Jurisprudence*

TABLA DE CONTENIDO

	Pag.
Resumen.....	8
Abstract.....	9
1.- Introducción.....	9
2.- Fundamento Constitucional del requisito de constitución de renuencia.....	11
3.- Fundamento legal del requisito de constitución de renuencia en la acción de cumplimiento	12
3.1.-Reclamación Formal de Cumplimiento.....	13
3.2.-Renuencia o Resistencia por parte de la autoridad requerida frente al cumplimiento de la norma con fuerza material de ley y/o acto administrativo.....	14
4.- Fundamento jurisprudencial del Consejo de Estado en el marco del requisito de constitución de renuencia.....	15
5.- Fundamento doctrinal del requisito de constitución de renuencia.....	16
5.1.- Renuencia: Antecedente Histórico.....	16
5.2.-Etimología.....	17
6.- Aspectos generales de la prueba de renuencia en la acción de cumplimiento.....	17
6.1.-Renuencia como presupuesto de procedibilidad.....	17
6.2.-Objetivo del requisito de constitución de renuencia.....	18
7.- Estudio de caso.....	18

7.1.-Material y Método.....	18
7.2.-Análisis de Resultados	19
Conclusiones.....	24
Recomendaciones.....	26
Referencias.....	27

TABLA DE GRÁFICAS

	Pag.
1 GRAFICA No. 1 Peticiones que No Constituyeron Renuencia.....	20
2 GRAFICA No.2 Peticiones que Constituyeron Renuencia.....	21
3 GRAFICA No. 3 Relación Decisiones de los Jueces Administrativos de Pasto- Renuencia.....	22
4 GRAFICA No. 4 Causales de Renuencia en los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto.....	23

1.-Introducción

La renuencia en el marco de la acción de cumplimiento según el tratadista VERGARA (2006) constituye una evasión contraria a los fines estatales, entre ellos, la efectividad de derechos y deberes por parte de una autoridad pública o particular con funciones públicas; de ahí, la importancia que reviste el convocar a la autoridad renuente a que en ejercicio de su deber cumpla y haga cumplir lo dispuesto en una norma con fuerza material de ley o acto administrativo en sede administrativa con la interposición de una petición formal o acudiendo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de un procedimiento especial y preferencial.

No obstante, el quebrantamiento de éste presupuesto puede ser un detonante del fracaso prematuro de la acción, que a su vez conduce a un desgaste del aparato judicial, perjudicando concretamente el acceso a la justicia, aspecto que fue posible demostrar durante la investigación y estudio de las acciones de cumplimiento tramitadas en los Juzgados Administrativos del Distrito Judicial de Pasto durante los años 2007-2011, de ahí la importancia que reviste el conocimiento de éste tema partiendo de la constitución de renuencia.

El propósito del presente artículo es identificar la Renuencia y sus componentes, como presupuesto de procedibilidad en las acciones de cumplimiento que se surtieron al interior de los ocho Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, Nariño, entre los años 2007 a 2011, la relación entre el alto número de demandas rechazadas y el desconocimiento del escrito y sus partes; a su vez, establecer el nivel de exégesis que le imprimen los operadores judiciales a los

parámetros especiales de la petición con fines de renuencia y que están contemplados especialmente en la jurisprudencia.

Para tal efecto, es necesario abordar el tema del requisito de constitución de renuencia en el marco de la Carta Política de 1991, las disposiciones legales que lo regulan a saber : Ley 393 de 1997 en su Art. 8 y Art. 10, el desarrollo doctrinal y aspectos generales del tema haciendo un recuento histórico del término “renuencia”, para retomar los pronunciamientos que al respecto ha esgrimido el Consejo de Estado, finalizando con el estudio de caso en las acciones de cumplimiento tramitadas en los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto entre los años 2007-2011. De esa manera, se presentarán las conclusiones y las debidas recomendaciones.

2.-Fundamento constitucional del requisito de constitución de renuencia

El artículo 87 de la Constitución de 1991 prevé la acción de cumplimiento como la facultad que tiene toda persona para acudir ante la autoridad judicial, a fin de hacer efectivo el cumplimiento de una Norma con fuerza Material de Ley o un Acto Administrativo en el marco de la renuencia de la autoridad o particular que cumple funciones públicas yante la imposibilidad de aquellas de sustraerse injustificadamente de cumplir la Ley y los actos administrativos.

El fundamento genérico de constitucionalidad de la prueba de renuencia es el artículo 87 de la Carta Política, puesto que tanto la acción de cumplimiento, como la petición con fines de renuencia, tienen el mismo objetivo; no obstante lo anterior, podría decirse que la petición con fines de renuencia ostenta otro cimiento constitucional contenido en el artículo 23 de la Constitución de 1991 que se refiere al derecho de petición.

Pese a las anteriores consideraciones, el contenido del artículo 8 de la Ley 393 de 1997 fue sometido a un estudio de constitucionalidad, con el fin de determinar si vulnera lo preceptuado en el artículo 87 de la Constitución; la Corte Constitucional al declarar la exequibilidad de la disposición, estimó que la norma impugnada realiza el derecho que consagra la Carta Política y que el artículo 150 superior le atribuye al Congreso la competencia de producir leyes para la realización de los derechos, por lo tanto, el Congreso estaba habilitado para expedir la norma cuestionada (CConst., C3513/2001, M. Espinosa).

3.-Fundamento legal del requisito de constitución de renuencia en la acción de cumplimiento

En el segundo inciso del artículo 8 de la Ley 393 de 1997 se encuentra el origen legal del presupuesto de renuencia al considerado como aquel requerimiento previo a la acción, elevado ante la autoridad para que aquella dé cumplimiento a su deber legal o administrativo, convirtiéndose en una especie de vía gubernativa, cuyo agotamiento es indispensable salvo el eximente legal.

El eximente legal a que se refiere el precitado artículo, se presenta cuando el cumplir dicha exigencia genera un inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, es decir, según el Consejo de Estado, cuando se esté frente al desconocimiento de normas protectoras de derechos subjetivos (CE, 6.Nov.1997, e032 (ACU), C. Forero).

De la lectura del segundo inciso de la antedicha norma, se tiene que el Requisito de Constitución de Renuencia como Presupuesto de Procedibilidad, se divide en dos partes a saber:

- Reclamación formal de cumplimiento.
- Renuencia o Resistencia por parte de la autoridad requerida frente al cumplimiento de la Norma con fuerza material de Ley y/o Acto Administrativo.

3.1.-Reclamación formal de cumplimiento

Consiste en la solicitud formal dirigida a la autoridad pública o particular que cumple funciones públicas, avocándole a que en ejercicio de sus deberes cumpla o haga cumplir una norma o acto administrativo. Si bien, en la Ley que desarrolla la acción de cumplimiento no se encuentran requisitos especiales para la formulación de la petición, ha sido la Jurisprudencia del Consejo de Estado quien se ha pronunciado al respecto, manifestando que la solicitud al menos debe estar compuesta por la petición de cumplimiento, indicación o señalamiento de la disposición que contiene la obligación y el sustento en que se funda el incumplimiento (CE 5, 9 May. 2012, e 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU), S. Buitrago).

En la petición de cumplimiento se debe especificar el objeto de la solicitud, es decir, el convocar a que la autoridad haga efectivo el cumplimiento de una determinada norma con fuerza material de ley o acto administrativo; en la indicación o señalamiento de la disposición que contiene la obligación se referencia la norma o acto administrativo cuyo cumplimiento se exige; en tal sentido, debe ser estrictamente individualizada; y en el acápite del sustento en que se funda el incumplimiento se referencia los actos o hechos que configuran el incumplimiento o que indican el inminente incumplimiento.

Vía jurisprudencial se han establecidos ciertas exigencias adicionales a la Prueba de Renuencia, que a la luz de la presente investigación son acogidas por los operadores judiciales al interior de los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, y son los siguientes: a) Coincidencia entre el escrito de renuencia y la demanda respecto de las normas o actos incumplidos. b) Idéntico contenido entre lo solicitado ante la administración y lo pretendido en sede judicial. c) Identidad entre el peticionario y el accionante. d) Identidad entre la autoridad a quien se dirige la petición y la demandada. e) Ratificación de la autoridad frente al incumplimiento del deber legal o administrativo, o que la misma haya guardado silencio (CE5, 29 Jul. 2004, e52001-23-31-000-2004-0748-01 (ACU), M. Hernández).

3.2.-Renuencia o resistencia por parte de la autoridad requerida frente al cumplimiento de la norma con fuerza material de ley y/o acto administrativo.

De un ejercicio de interpretación normativa, se tiene que la renuencia consiste en la aversión por parte de la autoridad de cumplir o hacer cumplir una norma con fuerza material de Ley y/o acto administrativo. En efecto, tal resistencia puede ser de dos clases: a) expresa y b) tácita; la primera de ellas, se presenta cuando la administración expone claramente su posición o postura respecto del requerimiento y manifiesta contundentemente su negativa a cumplir o hacer cumplir las disposiciones de ley o acto administrativo; en cuanto a la resistencia tácita, se presenta cuando la administración simplemente guarda silencio respecto de la aplicación de la norma o acto administrativo que, a la luz de la Ley 393 de 1997, se concreta cuando han transcurrido 10 días después de presentada la solicitud.

De esa manera, según el Consejo de Estado, la resistencia que trata el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, puede ser bien por acción, omisión o actos que permitan inferir el incumplimiento inminente del deber legal(CE, 6, Sep. 2012, e76001-23-31-000-2011-01366-01 (ACU), A. Yepes).

4.-Fundamento jurisprudencial del consejo de estado en el marco del requisito de constitución de renuencia

El Consejo de Estado en reiterados fallos ha definido el Requisito de Constitución de Renuencia como la solicitud que se eleva ante una autoridad pública o particular que cumple funciones públicas para dar cumplimiento a una norma con fuerza material de ley o acto administrativo (CE, 31, May. 2006, e68001-23-15-000-2006-00826-01 (ACU), F. Jiménez.).

Siguiendo esa misma corriente jurisprudencial, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha reafirmado la condición de requisito indispensable que ostenta la petición con fines de renuencia; es así como en su oportunidad reiteró que para que la acción de cumplimiento tenga prosperidad se requiere que el actor pruebe la aversión de la entidad accionada respecto del cumplimiento de su deber antes de instaurar la demanda (CE5, 6, Sep. 2012, e76001-23-31-000-2011-01366-01 (ACU), A. Yepes).

En cuanto al derecho de petición y la solicitud con fines de renuencia como instituciones jurídicas disímiles, el Consejo de Estado ha desarrollado una línea jurisprudencial dentro de la que se establecieron caracteres que diferencian las dos figuras al mencionar que los fines y reglas de las dos peticiones son distintas, en tanto que el derecho de petición no presupone el

incumplimiento de una norma o acto administrativo, mientras que el requisito de constitución de renuencia prevé que la administración está incurso en el incumplimiento de un deber legal (CE1, 4, Mar. 1999, e620, (ACU), L. Rodríguez).

No obstante lo anterior, es evidente que aportar la prueba de renuencia constituye un peso adicional para el accionante, en la medida en que la misma debe contemplar requisitos establecidos vía jurisprudencial, aunado a que su *petitium* debe ser paralelo al *petitium* de la demanda; de lo contrario, se obligaría al demandado a cumplir sobre situaciones no solicitadas, por lo cual, la autoridad no incurriría en renuencia, y así lo concibió en su oportunidad el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca en sentencia de segunda instancia (T.A.Cauca, 19, Jun. 2011, e201100296-01, M. Rodríguez)

5. Fundamento doctrinal del requisito de constitución de renuencia

5.1 Renuencia: antecedente histórico:

El *writ of mandamus petition* *for* *we* *of* *mandamus*, constituye el antecedente histórico del escrito de renuencia en la acción de cumplimiento, figura que según el Diccionario Espasa de Términos Jurídicos (2007), se trata de un mandamiento del Tribunal Supremo dirigido a un Tribunal o Juzgado inferior, o a un organismo o persona, ordenando el cumplimiento de alguna obligación o deber.

El *writ of mandamus*, también se refiere a una solicitud que se realizaba a nombre del rey y su finalidad era el cumplimiento de una disposición legal o reglamentaria.

En la práctica, es un “*remedio judicial*” en forma de orden de un tribunal dirigido a una corporación, autoridad pública, u otro tribunal; es también un comando para surtir un recurso administrativo.

5.2- Etimología:

La palabra “renuencia”, según el diccionario de la Real Academia de La Lengua, proviene del latín *renūens, -entis*, renuente, que significa: repugnancia que se muestra a hacer algo; de ahí que la inobservancia del deber constitucional de cumplir y hacer cumplir la ley se encuentra reducido a dicha palabra, lo que a su vez justifica la exigencia de ésta condición jurídica para determinar el futuro inmediato de la demanda, cuyas consecuencias son: Admisión, Inadmisión y Rechazo.

Por su parte el término de “Procedibilidad” hace referencia a las condiciones legales cumplidas antes de iniciar formalmente una acción. Para el caso de la Acción de Cumplimiento, el requisito de procedibilidad lo determina que la autoridad se haya mostrado renuente a darle cumplimiento a una Norma con Fuerza Material de Ley o Acto Administrativo, tal como lo establece la Ley 393 de 1997.

6.-Aspectos generales de la prueba de renuencia en la acción de cumplimiento.

6.1.-Renuencia como presupuesto de procedibilidad: La prueba de renuencia es un requisito *sine qua non*, es decir, una condición sin la cual no se puede iniciar o proseguir la acción, aunque debe decirse, no necesariamente garantiza el éxito para el demandante; no obstante, lo obliga a

agotar una especie de vía gubernativa, carga procesal de la cual se libera sólo cuando sustenta efectivamente un inminente perjuicio irremediable.

6.2.-Objetivo del requisito de constitución de renuencia:

El requisito de constitución de renuencia tiene como objeto el convocar a la autoridad disidente en sede administrativa a que cumpla lo dispuesto en una norma con fuerza material de ley o acto administrativo; tal como lo refiere el autor VILLAMIL (1999), quien asevera que el objeto de la acción es que se acate una regla en vigor.

7.-Estudio de caso

7.1- Material y método:

El material con el cual se acopió información concerniente al requisito de constitución de renuencia fue proporcionado por una fuente primaria documental, es decir, la aportada por 138 acciones de cumplimiento surtidas en los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto entre los años 2007-2011, de las cuales se tuvo acceso material a 122 expedientes, obteniéndose datos que posteriormente fueron compilados en fichas técnicas que reflejan el trámite impreso a la precitada acción; es así como el estudio se concentró en el cumplimiento del requisito de procedibilidad, el sentido del primer auto, las razones de la decisión y el contenido de algunas sentencias en cuanto al grado de acatamiento de las exigencias procesales. Éste estudio se logró con la implementación del método descriptivo que permitió establecer el efectivo cumplimiento

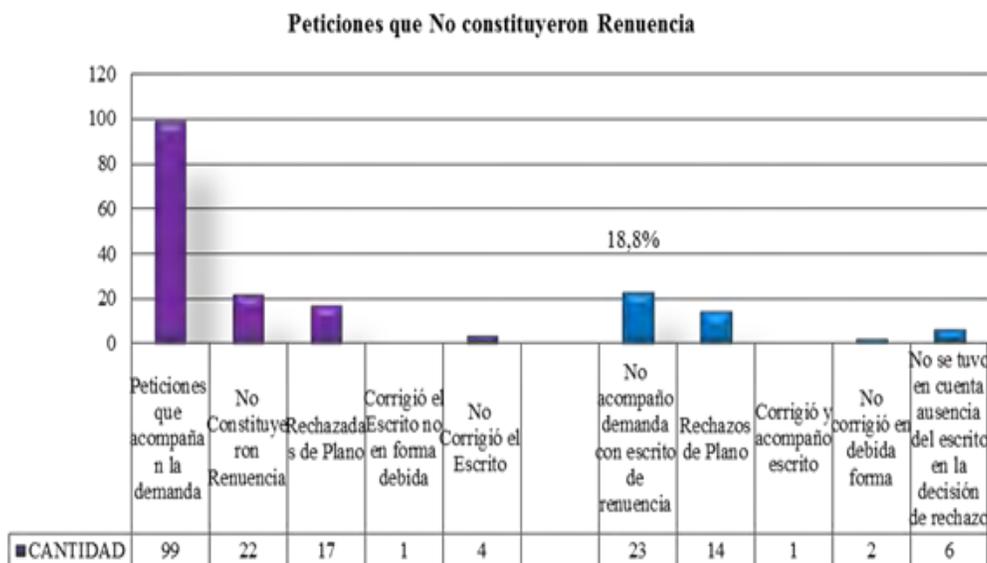
del requisito de procedibilidad en la acción objeto de estudio y la identificación de requerimientos especiales en el escrito inicial.

El análisis de expedientes al interior de los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, Nariño, se realizó contando con la colaboración de la Universidad de Nariño a través del Observatorio de Justicia Regional- Subgrupo Derecho Administrativo, teniendo como Universo de Investigación un total de 138 acciones incoadas entre los años 2007 a 2011, sin muestra estadística, de cuyos expedientes tan sólo fue posible tener acceso a 122, las que sirvieron de base para elaborar las Fichas Técnicas con disposición material de expediente.

7.2.-Análisis de resultados del trabajo de campo:

La Gráfica No. 1, permite analizar que de las 122 acciones de cumplimiento estudiadas materialmente, en 99 casos la demanda fue acompañada con un escrito petitorio, de las cuales 22 no constituyeron renuencia; de ellas, se tiene que 17 fueron rechazadas de plano; 1 se corrigió pero no en forma debida; y en 4 casos nunca se corrigió lo pertinente a la renuencia. No obstante, 23 demandas no fueron acompañadas con petición alguna; de esa cifra, el juez tuvo a bien rechazar de plano en 14 casos; en 1 caso, el accionante aportó el escrito luego de inadmitida la demanda; en 2 casos no se corrigió la demanda en debida forma, es decir, el escrito que se adjuntó finalmente no cumplió los requisitos jurisprudenciales; y en 6 casos el hecho de que el demandante no aportase escrito alguno fue irrelevante para el juez, por considerar que la acción era improcedente (VER GRAFICA No.1)

GRAFICA No 1.

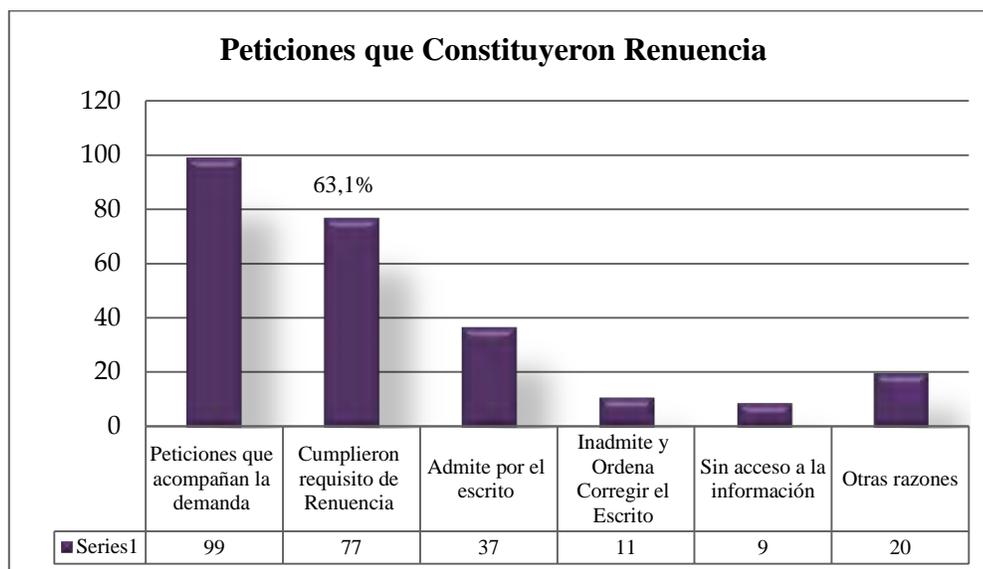


Fuente: Esta Investigación.

La Gráfica No. 2 permite estudiar, las peticiones que fueron acompañadas con la demanda y que finalmente constituyeron renuencia. De las 99 peticiones, en 77 demandas, esto es, el 63,1% los escritos con fines de renuencia cumplieron a cabalidad con los ítems especiales jurisprudencialmente establecidos; de ellos, en 37 casos el Juez Administrativo del Circuito Judicial de Pasto dispone admitir la demanda en razón mencionado requisito de procedibilidad; en 11 casos, el Juez habría inadmitido y ordenado la corrección del escrito y en segunda oportunidad el accionante la aportó en debida forma; en 9 casos pese a que las razones de la decisión de primer auto se refieren al escrito de renuencia, se desconoce si se admitió finalmente

o no por renuencia; y en 20 asuntos el Juez en sus razones consideró otros aspectos adicionales a la renuencia para definir la admisión, inadmisión y rechazo de la demanda. (VER GRAFICA No. 2)

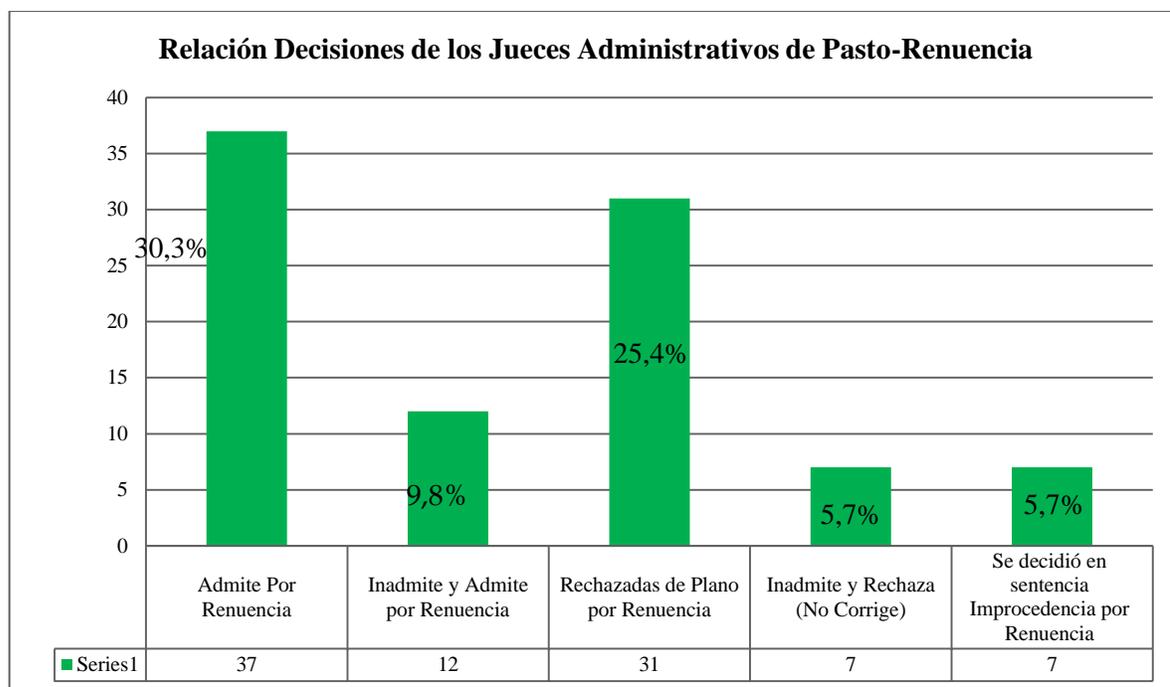
Gráfica No. 2



Fuente: Esta Investigación

Con la Gráfica No. 3, se establece la relación que existe entre las decisiones de los Jueces Administrativos del Circuito de Pasto y el Requisito de Constitución de renuencia. De las 122 acciones estudiadas materialmente, en 37 casos la demanda fue admitida en razón exclusiva a la renuencia, 12 casos fueron inadmitidos y rechazados en virtud de la renuencia, 31 casos se rechazaron de plano por incumplimiento del mencionado requisito, en 7 casos, la demanda se inadmitió pero no se subsanaron las falencias en torno a la renuencia, y finalmente, en 7 oportunidades el Juez administrativo permitió surtir todo el proceso preferencial de la acción de cumplimiento para decidir en sentencia que no se habría agotado el requisito de procedibilidad de constitución de renuencia. (VER GRAFICA No. 3)

Gráfica No. 3



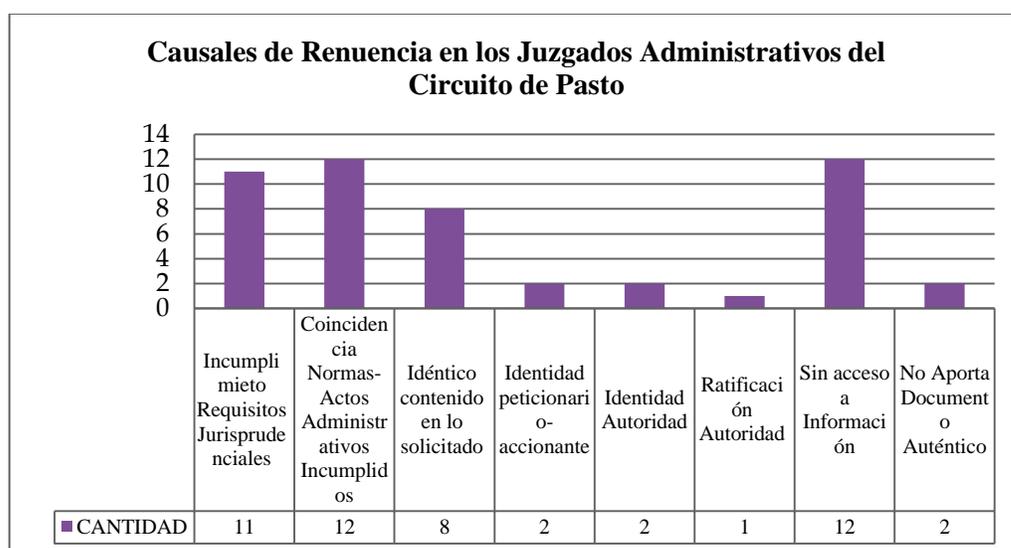
Fuente: Esta Investigación.

Causales de Renuencia en los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto:

La Jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido una serie de presupuestos que debe contener la solicitud ante la administración para que se considere agotado el requisito de constitución de renuencia(CE5, 29 Jul. 2004, e52001-23-31-000-2004-0748-01 (ACU), M. Hernández). Los operadores judiciales en Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto no podrían ser ajenos a dichas exigencias, por lo tanto, la Gráfica No. 4, permite establecer cuál de esos requisitos especiales son incumplidos en mayor número por los accionantes. Del material

estudiado, se encuentra que la principal razón para inadmitir y rechazar las demandas en torno a la renuencia, es el incumplimiento de los requisitos propios del escrito, por cuanto de las 50 acciones que fueron rechazadas de plano, inadmitidas y rechazadas por no corrección en razón única y exclusiva del requisito de renuencia, se tiene que en 11 casos, es decir, el 22 % el Juez estableció que el requisito de renuencia incumple los presupuestos jurisprudenciales; en 12 asuntos, esto es en un porcentaje de 24%, no se presentó coincidencia de la norma o acto administrativo entre el escrito y la demanda; en 8 casos, esto es el 16% de los autos, el Juez estableció que no coincidió lo solicitado en el escrito petitorio y la demanda; en 2 casos, es decir en un porcentaje del 4% no hubo identidad de peticionario y accionante, en 2 procesos, en un porcentaje del 4% no se presentó identidad de la autoridad accionada; en 1 caso, esto es en el 2%, se pudo establecer que la autoridad ratifica su incumplimiento; por su parte, en 12 asuntos, no se pudo obtener información precisa de la causal determinada por no encontrarse las piezas procesales pertinentes; finalmente en 2 casos, en un porcentaje del 4% el Juez esgrimió que no se aportó documento auténtico de la solicitud. (VER GRAFICA No. 4)

Gráfica No. 4



Fuente: Esta Investigación

La Gráfica No. 4, permite observar una situación de especial relevancia, si se tiene en cuenta que el fin de las acciones constitucionales es la protección de derechos, y en especial, que el objeto de la acción de cumplimiento es propender por el establecimiento de la legalidad y eficacia de la norma; es así notorio que los demandantes que invocaron ésta acción entre el 2007 a 2011 en los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, desconocen o aplican equivocadamente los preceptos jurisprudenciales en torno los requisitos especiales del escrito de renuencia, teniéndose como posibles causas: el hecho de que este tipo de acciones sean interpuestas por toda persona sin el acompañamiento de un profesional del derecho, además porque de la sola lectura de la Ley 397 de 1997 no se infieren los requisitos de la petición previa de renuencia, y finalmente, por cuanto hace falta por parte de los interesados efectuar una lectura detenida de los pronunciamientos que esgrime el Consejo de Estado y la Corte Constitucional respecto de la acción estudiada. Todo lo cual conduce a que las solicitudes presentadas con la demanda carezcan de requisitos mínimos para probar la renuencia de la autoridad accionada.

Conclusiones

En el Requisito de Constitución de Renuencia como Presupuesto de Procedibilidad convergen tres componentes a saber: a) La Reclamación formal de cumplimiento, esto es, el requerimiento o petición de cumplimiento con las formalidades establecidas por la Ley y los requisitos especiales exigidos por la Jurisprudencia especialmente del Consejo de Estado; b) La Renuencia o resistencia de la autoridad pública o particular que ejerce funciones públicas; y c) El análisis de procedibilidad que realiza el operador judicial respecto de los dos primeros elementos.

El fin que persigue la Acción de Cumplimiento es el mismo que en su momento persiguió la solicitud o *petitium* de renuencia; en consecuencia, existen una serie de exigencias de corriente legal y jurisprudencial para la conformación de dicha prueba.

Del estudio de casos, se logró establecer que pese a tratarse de una acción que no es nueva, aún existe un alto grado de desconocimiento o aplicación equivocada de la norma y jurisprudencia en cuanto al requisito de renuencia, pues regularmente el accionante confunde ésta solicitud especial de cumplimiento con un derecho de petición propiamente dicho, sin tener en cuenta los reiterados parámetros establecidos por el Consejo de Estado, situación que conduce a la concreción de un considerable porcentaje de demandas rechazadas de plano, inadmitidas y rechazadas en los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto entre el 2007-2011 con fundamento en la prueba de renuencia.

La exégesis del operador judicial al interior de los Juzgados Administrativos del Circuito de Pasto, Nariño, para valorar la renuencia, al darle aplicación a la Jurisprudencia del Consejo de Estado, y a su vez, el desconocimiento por parte de los interesados de los requisitos que para tal presupuesto ha definido el alto Tribunal Administrativo, serían las principales causas que originan el considerable número de demandas rechazadas por razones de renuencia. Al respecto, basta recordar que del estudio efectuado a 122 acciones de cumplimiento tramitadas al interior de los ocho Juzgados, se tiene que en tan sólo 99 de ellas la demanda se acompañó con una petición, de las cuales, en 22 casos la petición aportada no cumplió con los requisitos exigidos jurisprudencialmente para la formulación del escrito de renuencia, aunado a que en 23 demandas no se aportó petición alguna.

El agotarse todo un trámite procesal para decidir en sentencia desfavorablemente las pretensiones del accionante en razón del incumplimiento del requisito de procedibilidad, constituye un desgaste del aparato judicial, toda vez que bien hubiese podido el Juez inadmitir y/o rechazar la demanda en primera decisión, y no esperar a que se surta todo el trámite para decidir su improcedencia.

Recomendaciones

Es pertinente realizar un trabajo de campo en otro Distrito Judicial, para conocer el criterio de los Jueces Administrativos respecto de la aplicación de los requisitos especiales de la prueba de renuencia y la relación entre su inobservancia y el rechazo de las demandas con acción de cumplimiento.

Teniendo en cuenta que, gracias a la aplicación y entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el precedente jurisprudencial se considera fuente formal del derecho, es conveniente indagar si tal posición convertiría en perentorias las exigencias propias del requisito de constitución de renuencia en las acciones de cumplimiento. Para ello, se hace necesario investigar al interior del Distrito Judicial de Pasto las acciones de cumplimiento tramitadas a partir del mes de Julio de 2012.

Se hace menester también profundizar e investigar si las exigencias contempladas jurisprudencialmente y legalmente para el requisito de constitución de renuencia son pertinentes, pese a tratarse de una acción constitucional con especial protección y garantía de eficacia, y que para su ejercicio no requiere de la asistencia de abogado.

Referencias

Libros y Artículos

Villamil Portilla, E. (1999). *Teoría Constitucional del Proceso*. Santa Fe de Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley. P.843.

Vergara, H. (2006). *Los condicionamientos de la acción de cumplimiento*. Universidad de Antioquia Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

VV.AA., (2007) *Diccionario Espasa. Términos jurídicos*, Editorial Espasa Calpe.

Material legal y Jurisprudencial

Normas y leyes

- Constitución Nacional.

- Ley 393 de 1997

Recuperadas de:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0393_1997.html

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html

Consejo de Estado. Sección Segunda. Expediente No. ACU-032 de 6 de Noviembre de 1997.

Magistrado Ponente: Clara Forero de Castro.

Consejo de Estado. Sección Primera. Expediente No. ACU-620 de 4 de Marzo de 1999.

Consejero Ponente: Libardo Rodríguez Rodríguez

Corte Constitucional. Sala Plena. Expediente No. D-3513 de 15 de Noviembre de 2001.

Magistrado Ponente: Manuel Espinosa.

Consejo de Estado. Sección Quinta Expediente No. ACU- 52001-23-31-000-2004-0748-01 de 29

de Julio de 2004. Consejero Ponente: María Nohemí Hernández.

Consejo de Estado. Sección Quinta. Expediente No. ACU- 68001-23-15-000-2006-00826-01 de 31 de Mayo de 2006. Consejero Ponente Filemon Jimenez.

Consejo de Estado. Sección Quinta. Expediente No. ACU-76001-23-31-000-2011-00891-01 de 9 de Mayo de 2012. Consejero Ponente Susana Buitrago

Consejo de Estado. Sección Quinta. Expediente No. ACU-76001-23-31-000-2011-01366-01 de 6 de Septiembre de 2012. Consejero Ponente: Alberto Yepes

Recuperadas de:

<http://www.ramajudicial.gov.co/csj/ce.jsp>

Tribunal Administrativo del Cauca. Expediente No. e201100296-01 de 19 de Junio de 2011.

Magistrado Ponente: Moisés Rodríguez Perez

Recuperada de:

http://colombiaaldia.co/estados/boletines/boletin_2_2011/documentos/20110029601.pdf