



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

Bogotá D. C., catorce (14) de diciembre de dos mil veintitrés (2023)

**Referencia:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
**Radicación:** 73001-23-33-000-2023-00369-01  
**Demandante:** ROSA AIDA ORTIZ CANGREJO  
**Demandado:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA–

**Tema:** Revoca rechazo por falta del requisito de renuencia y en su lugar declara improcedencia por subsidiariedad.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la accionante contra la sentencia de 26 de octubre de 2023. En la providencia mencionada, el Tribunal Administrativo del Tolima rechazó la demanda por falta de cumplimiento del requisito de la renuencia.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Solicitud**

En ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, la señora Rosa Aida Ortiz Cangrejo demandó a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA–, con el fin de exigirle el cumplimiento del artículo 317 de la Ley 1564 de 2012 –CGP–<sup>1</sup>. Las pretensiones formuladas fueron las siguientes:

PRIMERA: Se ordene a la autoridad Pública, esto es CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA en adelante CORTOLIMA, cumpla con la aplicación del desistimiento tácito de conformidad con el artículo 317, en concordancia con el artículo 1 de la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso dentro del proceso coactivo número 3496, que adelanta la entidad accionada en contra de la señora ROSA AIDA ORTIZ CANGREJO, con sus respectivas consecuencias jurídicas en cumplimiento de la ley.

SEGUNDA: Como consecuencia se ordene a la autoridad pública, esto es, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA, en adelante CORTOLIMA, la cancelación de las medidas cautelares decretadas y practicadas sobre las cuentas bancarias de la señora ORTIZ CANGREJO, así mismo la cancelación de embargo sobre el inmueble urbano distinguido con el folio de matrícula número 206- 89133, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pitalito Huila. [...] <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Código General del Proceso.

<sup>2</sup> Se transcribe tal cual incluso con posibles errores de la accionante.



## 2. Hechos

Del expediente digital contenido en el aplicativo SAMAI<sup>3</sup>, la Sala resume los supuestos fácticos de la demanda a continuación:

La CORTOLIMA multó a la actora<sup>4</sup> y le inició un proceso de cobro coactivo, libró mandamiento ejecutivo en su contra, y ordenó el embargo y secuestro de los bienes muebles e inmuebles de su propiedad<sup>5</sup>. Según la accionante, desde el 4 de diciembre de 2019 –3 años y 4 meses–, la entidad no ha adelantado alguna actuación [liquidación del crédito, avalúo del bien, fijación de fecha para remate, etc.], pero le causa perjuicios patrimoniales por las medidas cautelares decretadas, practicadas y éstas se encuentran vigentes.

En documento radicado electrónicamente el 3 de mayo de 2023, la accionante solicitó a la entidad que aplicara el artículo 317 del CGP y declarara el desistimiento tácito en el proceso de cobro coactivo identificado con el número 3496. Sin embargo, sostuvo que, al momento de presentar la demanda de cumplimiento, no ha dado respuesta.

## 3. Admisión de la demanda

En providencia de 3 de octubre de 2023, el ponente del Tribunal Administrativo del Tolima admitió la solicitud, por tanto, ordenó notificar a la CORTOLIMA<sup>6</sup>.

## 4. Informe

CORTOLIMA se opuso a las pretensiones de la demanda, en síntesis, sostuvo que no se agotó el requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento y que, contrario a lo alegado por la accionante, sí ha adelantado actuaciones en el trámite del proceso de cobro coactivo núm. 3496. En ese sentido, informó que, en actuación núm. 19949 de 6 de octubre de 2023, negó la petición de desistimiento tácito de la señora Ortiz Cangrejo. Finalmente, manifestó que la jurisprudencia del Consejo de Estado no ha reconocido la aplicación del desistimiento en los procesos de cobro coactivo.

## 5. Sentencia de primera instancia

Por medio de fallo de 26 de octubre de 2023, el Tribunal Administrativo del Tolima rechazó la demanda porque concluyó que la accionante no agotó en debida forma el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997.

<sup>3</sup> Índice 2.

<sup>4</sup> Resolución núm. 3002 de 3 de diciembre de 2014.

<sup>5</sup> Auto núm. 5598 de 1.º de noviembre de 2016, radicado 3496.

<sup>6</sup> Asimismo, en el numeral tercero de la admisión se resolvió «[s]in lugar a pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar, por resultar improcedente en el medio de control de cumplimiento».



## 6. Impugnación

La accionante impugnó la decisión de primera instancia, solicitó que fuera revocada y discrepó de lo concluido por el Tribunal Administrativo del Tolima. En ese sentido, sostuvo que en el escrito que presentó el 3 de mayo de 2023, señaló que tenía como propósito agotar el requisito de procedibilidad dispuesto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 y pidió que la entidad aplicara el artículo 317 del CGP, artículo que invocó en su demanda que fuera acatado.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación oportunamente presentada contra la sentencia de 26 de octubre de 2023 del Tribunal Administrativo del Tolima, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.º de la Ley 393 de 1997, 125, 150 y 243 del CPACA, así como en el artículo 13, numeral 7.º, del Acuerdo núm. 080 del 12 de marzo de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta corporación para conocer de «las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento».

### 2. Problema jurídico a resolver

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia de 26 de octubre de 2023. Para lo anterior, la Sala plantea el siguiente problema jurídico:

¿La parte actora cumplió con el requisito de procedibilidad de la constitución en renuencia a la accionada, respecto del artículo 317 del CGP, de conformidad con lo previsto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997?

¿En el *sub lite* se cumple con el requisito de procedibilidad de la subsidiariedad?

### 3. Razones jurídicas de la decisión

La Sala analizará los siguientes temas: **(i)** generalidades de la acción, **(ii)** requisito de procedibilidad de la renuencia y **(iii)** presupuestos de procedencia.

#### 3.1. Generalidades

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo<sup>7</sup> para que toda persona pueda «acudir ante la autoridad judicial

<sup>7</sup> Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 10 de noviembre de 2016, radicación: 20001-23-33-000-2016-00371-01 (ACU), sentencia de 15



para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido». En igual sentido, el artículo 1.º de la Ley 393 de 1997 precisa que «[t]oda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos».

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado social de derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otros, para asegurar el obedecimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2.º de la Constitución Política), el medio de control permite la realización de este postulado para lograr la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en atención de sus funciones públicas.

De este modo, constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos. La Corte Constitucional señaló.

[E]l objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo<sup>8</sup>.

Sin embargo, para la prosperidad del medio de control, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir varios requisitos mínimos. Estos presupuestos se han identificado y precisado que son los siguientes:

**(i)** Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obedecimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su imperioso incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable» caso en el cual corresponde ser sustentado en la solicitud [artículo 8.º]. La falta de acreditación de este presupuesto implica el rechazo de la acción de cumplimiento.

de diciembre de 2016, radicación: 25000-23-41-000-2016-00814-01 (ACU), MP. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 2 de febrero de 2017, radicación: 11001-33-42-048-2016-00636-01 (ACU). MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E) y sentencia de 23 de junio de 2022, radicación: 25000-23-41-000-2022-00203-01 (ACU), MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>8</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.



(ii) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º]<sup>9</sup>.

(iii) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(iv) Pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la tutela o el acatamiento de normas que establezcan gastos a la Administración [artículo 9.º]. Si se advierte la configuración de alguno de los tres puntos descritos, la decisión conlleva a la declaratoria de improcedencia del medio de control.

Finalmente, si los anteriores presupuestos se encuentran satisfechos, la Sala precisa que el estudio del fondo del asunto corresponde al de determinar si existe o no el mandato imperativo e inobjetable en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas y frente a los cuales se haya dirigido la acción, a partir de la/s disposición/es invocada/s, [artículos 5.º y 6.º]. Por tanto, del referido análisis se concluirá la prosperidad o no de la/s pretensión/es formulada/s.

### 3.2. Normas contra las que procede la acción

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae el medio de control tanto la ley en sentido formal como material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150.10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política<sup>10</sup>.

Sin dejar a un lado, la procedencia contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la Administración de producir efectos jurídicos, se precisa que no es dable este mecanismo constitucional para pretender la observancia de normas constitucionales «pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede [e]sta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas»<sup>11</sup>.

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad y, para ello, es necesario que el demandante previo a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento del deber omitido a la autoridad pública o al particular que ejerce

<sup>9</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

<sup>10</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, MP. Flavio Augusto Rodríguez Arce, providencia de 21 de enero de 1999, radicado n.º ACU-546.

<sup>11</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 3 de junio de 2004, radicación: 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU), MP. Darío Quiñones Pinilla.



funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado<sup>12</sup>.

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

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción no se puede incoar frente a normas que generen gastos,<sup>13</sup> a menos que estén apropiados;<sup>14</sup> o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso, el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 superior<sup>15</sup>.

### 3.3. De la renuencia

El requisito de la constitución en renuencia consiste en el reclamo previo y por escrito que debe presentar el interesado a la autoridad exigiendo atender un mandato legal o previsto en un acto administrativo con citación precisa de este<sup>16</sup> y que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Sobre este presupuesto de procedibilidad, la Sala ha señalado que «el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»<sup>17</sup>. Igualmente, esta Sección<sup>18</sup> ha dicho que:

Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto**

<sup>12</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de mayo de 2012, radicación: 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU), MP. Susana Buitrago Valencia (E).

<sup>13</sup> Cfr. Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicación: 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU). MP. Darío Quiñones Pinilla.

<sup>14</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de mayo de 2015, radicación: 25000-23-41-000-2015-00493-01 (ACU), MP. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>15</sup> Sentencia antes citada.

<sup>16</sup> Sobre el particular esta Sección ha dicho «[l]a Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible».

<sup>17</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 20 de octubre de 2011, radicación: 2011-01063 (ACU), MP. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>18</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de junio de 2011, radicación: 47001-23-31-000-2011-00024-01 (ACU), MP. Susana Buitrago Valencia.



**administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que **la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado**. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella **define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos**<sup>[19]</sup> (Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 establece que «[c]on el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud».

Por otra parte, para dar por satisfecho este presupuesto no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el obedecimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición «tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia». Resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o porque, aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al querer del ciudadano»<sup>20</sup>.

Para este caso, la accionante aportó el escrito que radicó el 3 de mayo de 2023 ante CORTOLIMA<sup>21</sup>, con el fin de acreditar el cumplimiento del requisito de que trata el artículo 8 de la Ley 393 de 1997. Revisado el expediente digital, se evidencia que éste procuró agotar la exigencia mencionada porque en aquel, se citó el artículo

<sup>19</sup> En la providencia se citó «Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP. Darío Quiñones Pinilla».

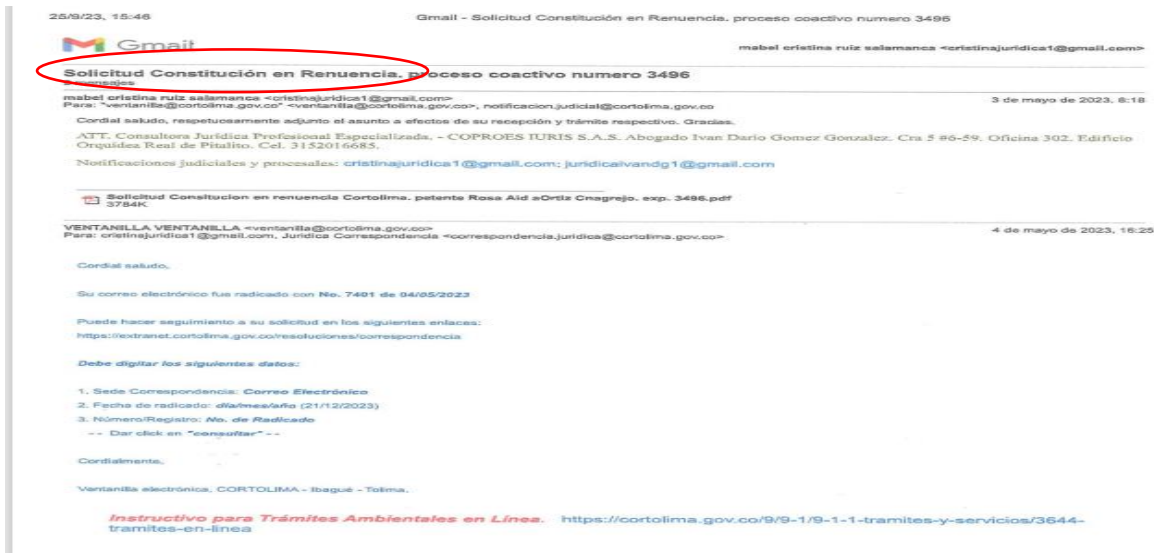
<sup>20</sup> Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación n.º 25000-23-41-000-2016-02003-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación n.º 15001-33-33-000-2016-00690-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación n.º 15001-23-33-000-2016-00249-01(ACU), en todas, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, entre otras.

<sup>21</sup> Documento .pdf « ED\_004\_DEMANDAYANEXOS » índice 2 de SAMAI.



Demandante: Rosa Aida Ortiz Cangrejo  
Demandado: CORTOLIMA  
Radicación: 73001-23-33-000-2023-00369-01

a317 del CGP y se indicó como asunto «CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA (art. 8 ley 393 de 1997)» En efecto, la petición se formuló de la siguiente manera:



**IVAN DARIO GOMEZ GONZALEZ**  
ABOGADO  
UNIVERSIDAD DEL CAUCA  
ESPECIALISTA CIENCIA ADMINISTRATIVA CONSTITUCIONAL  
UNIVERSIDAD CATOLICA DE COLOMBIA

Pitalito, 2 de mayo de 2023.

SEÑORES  
CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA EN ADELANTE CORTOLIMA  
[notificacion.judicial@cortolima.gov.co](mailto:notificacion.judicial@cortolima.gov.co); [ventanilla@cortolima.gov.co](mailto:ventanilla@cortolima.gov.co)  
Carrera 5 a. AV Del Ferrocarril. Calle 44. Tels: 2654551/52/54/55  
Ibagué Tolima.

REF: PROCESO COACTIVO SANCIONATORIO DE LA COPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA CONTRA ROSA AIDA ORTIZ CANGREJO, ENITH WAGNER POVEDA Y CARLOS ALBERTO RUBIANO GONZALES. EXPEDIENTE COACTIVO. NO. 3496

**ASUNTO: CONSTITUCION EN RENUENCIA (ART. 8 LEY 393 DE 1997).**

IVAN DARIO GOMEZ GONZALEZ, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Pitalito Huila, identificado con cedula de ciudadanía número 12.266.814 expedida en Pitalito Huila, portador de la tarjeta profesional número 156.781 del C. S. de la J, actuando como apoderado especial de la señora, ROSA AIDA ORTIZ CANGREJO, identificada con cedula de ciudadanía número 69.026.656 expedida en Puerto Asis P, como se evidencia en el mandato adjunto, respetuosamente me permito formular ante su despacho SOLICITUD DE CONSTITUCION EN RENUENCIA de conformidad con el Art. 8 de la ley 393 de 1997, teniendo en cuenta los hechos y pruebas que relaciono con fundamento de esta solicitud:

[...]

De acuerdo con lo observado anteriormente, la petición dirigida a la autoridad accionada sí se presentó **de forma autónoma y con el objetivo de requerir el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley invocada en la demanda.** En consecuencia, como no se observa respuesta de la entidad demandada en el límite temporal previsto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997, el requisito de procedibilidad se encuentra acreditado, se impone revocar la decisión de primera instancia y, por ende, corresponde a la Sala continuar con el estudio de los requisitos de procedencia.

### 3.4. La procedencia de la acción de cumplimiento

La accionante solicita que se le ordene a la CORPOTOLIMA atender lo dispuesto en el artículo 317 del CGP que dispone lo siguiente:





[...]

**Artículo 317. Desistimiento tácito.** El desistimiento tácito se aplicará en los siguientes eventos:

1. Cuando para continuar el trámite de la demanda, del llamamiento en garantía, de un incidente o de cualquiera otra actuación promovida a instancia de parte, se requiera el cumplimiento de una carga procesal o de un acto de la parte que haya formulado aquella o promovido estos, el juez le ordenará cumplirlo dentro de los treinta (30) días siguientes mediante providencia que se notificará por estado.

Vencido dicho término sin que quien haya promovido el trámite respectivo cumpla la carga o realice el acto de parte ordenado, el juez tendrá por desistida tácitamente la respectiva actuación y así lo declarará en providencia en la que además impondrá condena en costas.

El juez no podrá ordenar el requerimiento previsto en este numeral, para que la parte demandante inicie las diligencias de notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de pago, cuando estén pendientes actuaciones encaminadas a consumir las medidas cautelares previas.

2. Cuando un proceso o actuación de cualquier naturaleza, en cualquiera de sus etapas, permanezca inactivo en la secretaría del despacho, porque no se solicita o realiza ninguna actuación durante el plazo de un (1) año en primera o única instancia, contados desde el día siguiente a la última notificación o desde la última diligencia o actuación, a petición de parte o de oficio, se decretará la terminación por desistimiento tácito sin necesidad de requerimiento previo.

En este evento no habrá condena en costas o perjuicios a cargo de las partes.

El desistimiento tácito se regirá por las siguientes reglas:

a) Para el cómputo de los plazos previstos en este artículo no se contará el tiempo que el proceso hubiese estado suspendido por acuerdo de las partes;

b) Si el proceso cuenta con sentencia ejecutoriada a favor del demandante o auto que ordena seguir adelante la ejecución, el plazo previsto en este numeral será de dos (2) años;

c) Cualquier actuación, de oficio o a petición de parte, de cualquier naturaleza, interrumpirá los términos previstos en este artículo;

d) Decretado el desistimiento tácito quedará terminado el proceso o la actuación correspondiente y se ordenará el levantamiento de las medidas cautelares practicadas;

e) La providencia que decrete el desistimiento tácito se notificará por estado y será susceptible del recurso de apelación en el efecto suspensivo. La providencia que lo niegue será apelable en el efecto devolutivo;

f) El decreto del desistimiento tácito no impedirá que se presente nuevamente la demanda transcurridos seis (6) meses contados desde la ejecutoria de la providencia que así lo haya dispuesto o desde la notificación del auto de obediencia de lo resuelto por el superior, pero serán ineficaces todos los efectos que sobre la interrupción de la prescripción extintiva o la inoperancia de la caducidad o cualquier otra consecuencia que haya producido la presentación y notificación de la demanda que dio origen al proceso o a la actuación cuya terminación se decreta;



g) Decretado el desistimiento tácito por segunda vez entre las mismas partes y en ejercicio de las mismas pretensiones, se extinguirá el derecho pretendido. El juez ordenará la cancelación de los títulos del demandante si a ellos hubiere lugar. Al decretarse el desistimiento tácito, deben desglosarse los documentos que sirvieron de base para la admisión de la demanda o mandamiento ejecutivo, con las constancias del caso, para así poder tener conocimiento de ello ante un eventual nuevo proceso;

h) El presente artículo no se aplicará en contra de los incapaces, cuando carezcan de apoderado judicial.

[...]

En este orden de ideas, la Sala manifiesta que el precepto que se pide acatar es una disposición vigente. Adicionalmente, no conlleva al establecimiento de gasto, ni implica la protección de derechos fundamentales. No obstante, la Sala considera que el *sub judice* deviene en improcedente por no acreditar el requisito de procedencia relativo a la subsidiariedad, como se procede a explicar.

Según el artículo 9.º de la ley 393 de 1997, esta acción no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que, de no proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

En virtud de lo anterior, esta Sección en reiterada jurisprudencia ha establecido que cuando existe otro mecanismo judicial, es improcedente la acción de cumplimiento<sup>22</sup>. Al respecto, ha señalado:

La razón de ser de esta causal de improcedencia es garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido como propio para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello, la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio.

De conformidad con lo expuesto, la Sala evidencia que el fin de la accionante es que CORPOTOLIMA acate al artículo 317 del CGP, declare el desistimiento tácito en el proceso de cobro coactivo 3496 y «cancele» las medidas cautelares decretadas en ese trámite. Considerando lo anterior, la Sala observa que las pretensiones de la parte actora van más allá del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo invocado, toda vez que, sin duda, lo que propone con el ejercicio de este mecanismo constitucional es una controversia que debe resolverse en el marco del

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencias del 24 de mayo de 2012. Rad. 05001-23-31-000-2010-02067-01; del 23 de agosto de 2012. Rad. 25000-23-31-000-2012-00425-01; y del 21 de junio de 2012. Rad. 05001-23-31-000-2006-01095-01.



proceso de cobro coactivo y en sede judicial, en los que este juez constitucional no puede interferir, porque le corresponde a la demandante proponer sus planteamientos y cuestionar la legalidad de las decisiones que la administración ha emitido en el proceso de cobro coactivo 3496, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante el juez de lo contencioso administrativo, de conformidad con las previsiones del artículo 101 del CPACA<sup>23</sup>.

Así las cosas, la Sala precisa que, frente a la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, la acción de cumplimiento deviene en su improcedencia por lo que corresponde declararla. Se reitera que, ante la previsión contenida en el artículo 9.º de la Ley 393 de 1997 que establece la posibilidad de que la acción proceda cuando se observe el inminente peligro para el accionante de sufrir un perjuicio grave, como se indicó en precedencia, se constató que la parte actora no lo alegó, sustentó ni acreditó, por lo que tampoco es viable obviar este requisito de procedibilidad.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

### III. FALLA:

**PRIMERO. Revocar** la sentencia de 26 de octubre de 2023 del Tribunal Administrativo del Tolima. En su lugar, declarar improcedente la acción de cumplimiento por no cumplir el requisito de subsidiariedad.

**SEGUNDO. Notificar** a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

**TERCERO.** En firme esta decisión, **devolver** el expediente al Tribunal de origen.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Presidente

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>

<sup>23</sup> En similar sentido se puede consultar, Consejo de Estado Sección Quinta, sentencia de 10 de noviembre de 2022, radicado 05001-23-33-000-2021-02072-0, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.