JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DE CÚCUTA
Correo electrónico: j11admincuc@cendoj.ramajudicial.gov.co

Los Patios, veintitrés (23) de enero de dos mil veinticuatro (2024)

Radicado:	**54001-33-33-011-2024-00007-00**
Medio de control:	**Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos**
Demandante:	**Rey Salazar Constructora SAS** patriciapaezabogada@hotmail.com patriciapaezabogada@g,ail.com
Demandado:	**Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres**

1. Objeto del pronunciamiento:

Se encuentra el expediente al Despacho a fin de proveer sobre la admisión de la presente acción de cumplimiento.

2. Antecedentes:

El señor **Antonio Cuadra Salazar,** en calidad de representante legal de la empresa **Rey Salazar Constructora SAS,** a través de apoderada, promueve el medio de control denominado Cumplimiento de Normas con Fuerza Material de Ley o de Actos Administrativos, en contra de la **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres**, en procura que el Juez Constitucional ordene a dicha entidad el cumplimiento de los artículos 1, 47 y 209 de la Constitución Política; 50 de la Ley 1523 del 2012; 25, 26,27 y 42 de la Ley 80 de 1993; 13 de la Ley 1150 de 2007; 50 del Decreto 2153 de 1992; y 16 del Decreto 2326 de 1995, sobre el pago de las ordenes de proveeduría No. GS-SMD-216-2022 del 25 de mayo del año 2022, No. GS-SMD-926-2022 del 15 de diciembre del año 2021 y No. GS-SMD-926A-2022 del 6 de junio del año 2022.

3. Consideraciones:

3.1. Fundamentos normativos y jurisprudenciales:

El artículo 1º de la Ley 393 de 1997 consagra el objeto de la acción de cumplimiento, en los siguientes términos:

> **"Artículo 1º**.- Objeto. Toda 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."

Así mismo la norma citada previó un requisito de la procedibilidad de la acción de la referencia, disponiendo en su artículo 8 lo siguiente:

> "**Artículo 8º**.- Procedibilidad. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.
>
> **Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.**" (Negrilla y Subraya del Despacho)

Dicho requisito fue ratificado en la Ley 1437 de 2011, cuyo artículo 161 en expresa referencia a la norma anteriormente trascrita estableció:

> "ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos: (…)
>
> 3. **Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8o de la Ley 393 de 1997."** (Negrilla y Subraya del Despacho)"

Ahora bien, en tanto a la forma en que se debe acatar dicho requisito de procedibilidad, el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ha conceptuado lo siguiente:

> "En el artículo 8º, la Ley 393 de 1997 señaló que "Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud […]". (Negrillas fuera del texto).
>
> Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual "[…] **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".**
>
> Esta corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud "[…] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia".
>
> Es importante que la solicitud permita determinar que lo pretendido por el interesado es el cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es el agotamiento del requisito de procedibilidad consistente en la constitución de la renuencia de la entidad demandada. Como fue establecido en el numeral 5º del artículo 10º de la Ley 393 de 1997, la constitución de la renuencia de la entidad accionada debe acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano la solicitud."[1] (Negrilla y Subraya del Despacho)

En el mismo sentido, el Consejo de Estado tratándose de un caso en el que el requisito de renuencia pretendía alegarse de forma tácita con la presentación de una petición a la entidad demandada en la que se ponía de presente el asunto objeto de control judicial, señaló:

---

[1] Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. Enero 24 de 2019. Radicado No. 68001-23-33-000-2018-00859-01.

> "Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: de un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, 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 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**."[2] (Negrilla propia del Despacho)

A su vez, el máximo tribunal de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en reciente pronunciamiento del 16 de noviembre del año 2023, proferido dentro del proceso No. 25000-23-41-000-2023-01127-01, con CP Omar Joaquín Barreto Suárez, reiteró la postura de vieja data, insistiendo en que:

> "Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual «[…] 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».
>
> Esta corporación también ha considerado **que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud hecha por el interesado «[…] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»**
>
> Según el criterio reiterado de la Sala, la renuencia debe entenderse como la negativa del accionado frente al requerimiento bien porque no brinde respuesta oportuna o porque, a pesar de ser proferida en tiempo, sea contraria al querer del ciudadano.
>
> Es necesario que la solicitud permita determinar claramente que lo pretendido por el interesado es el efectivo cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es precisamente la constitución en renuencia de la parte demandada. Como fue establecido en el numeral 5.º del artículo 10.º de la Ley 393 de 1997, el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción respecto de la parte acciona da deberá acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano". (Negrilla del Despacho)

Finalmente, es necesario aclarar que, aunque la precitada Ley 393 de 1997 consagra la figura de la corrección de la solicitud, asimilable a una inadmisión de demanda, también consagra allí que la demanda puede rechazarse de plano cuando se incumpla el requisito de procedibilidad a que hace alusión el artículo 8 ídem, en los siguientes términos:

---

[2] Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de junio de 2011, radicación No. 47001- 23-31-000-2011-00024-01 (ACU), C.P. Susana Buitrago Valencia.

"ARTICULO 12. CORRECCION DE LA SOLICITUD. Dentro de los tres (3) días siguientes a la presentación de la demanda el Juez de cumplimiento decidirá sobre su admisión o rechazo. Si la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 se prevendrá al solicitante para que la corrija en el término de dos (2) días. Si no lo hiciere dentro de este término la demanda será rechazada. **En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8o, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano**." (Negrilla y subraya del Despacho)

3.2. Caso en concreto:

En el sub examine, el señor **Antonio Cuadra Salazar,** en calidad de representante legal de la empresa **Rey Salazar Constructora SAS,** a través de apoderada, con la interposición de la presente acción constitucional, pretende le sea ordenado a la **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres** el cumplimiento de los artículos 1, 47 y 209 de la Constitución Política; el artículo 50 de la Ley 1523 del 2012; los artículos 25, 26,27 y 42 de la Ley 80 de 1993; el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007; el artículo 50 del Decreto 2153 de 1992; y el artículo 16 del Decreto 2326 de 1995, sobre el pago de las ordenes de proveeduría No. GS-SMD-216-2022 del 25 de mayo del 2022, No. GS-SMD-926-2022 del 15 de diciembre del 2021 y No. GS-SMD-926A-2022 del 6 de junio del año 2022.

Para el efecto, aportó una serie de documentos, entre estas, con la finalidad de acreditar el cumplimiento del requisito que trata el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, las siguientes solicitudes:

San José de Cúcuta, Diciembre de 2.023

Señores
UNGRD. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
At. Dra. **ANGELA LOPEZ SANCHEZ**
Pagos, Eficiencia, Eficacia, Compromiso.
Bogotá. DC.

REFERENCIA: PETICION DE INFORMACION (Ley 1755/2015) Art 14 Núm. 1.
1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción.

Respetada Señora:

Cordial saludo; **PATRICIA PAEZ SIERRA**, mayor de edad, domiciliada y residente en Cúcuta, identificada con la cédula de ciudadanía número 60.353.129 expedida en Cúcuta, y Tarjeta Profesional 116.588 del CSJ., respetuosamente presento a ustedes, solicitud en modalidad de petición de Información y Documentos, consagrada en el artículo 14 de la ley 1755 de 2.017; con fundamento en la norma invocada comedidamente les solicito como apoderada de REY SALAZAR SAS., se sirvan informarme lo siguiente:

REY SALAZAR SAS., recibió la orden de Proveeduría ORDEN DE PROVEEDURIA GS-SMD-216-2022 y en condición de Urgencia con las pautas y exenciones contractuales dadas en la ley 080 de 1.993 articulo 42 y las particulares establecidas por la ley 1523 de 2.012, la UNGRD Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, del **25-05-2.022**, se estableció la relación contractual, por las formas establecidas en la ley 1523/2.012, se realizaron las obras correspondientes, que se entregaron en un 100% mediante Acta de ACTA DE ENTREGA y RECIBO A SATISFACCIÓN del **4-07-2.022,** a hoy 12 de Diciembre de **2.023** no se ha dado ninguna acción para cancelar los trabajos de maquinaria amarilla realizados y entregados a satisfacción, para los cuales mi poderdante Antonio Cuadra RL – REY SALAZAR CONSTRUCTORA SAS., adquirió crédito bancario y endeudamiento para cumplir con su orden de proveeduría.

Luego de 17 meses no se da la cancelación de los trabajos realizados por valor de $716.002.946,12, lo único que se reciben son respuestas evasivas y desconcertantes, por lo tanto, les solicito la siguiente información clara y precisa, con el sustento normativo especifico a saber:

Ley 1523 de 2012. Art, 50 Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizará **que en todo momento el Fondo Nacional cuente con recursos suficientes que permitan asegurar el apoyo a las entidades nacionales y territoriales** en sus esfuerzos de conocimiento del riesgo, prevención, mitigación, respuesta y recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción y con reservas suficientes **de disponibilidad inmediata** para hacer frente a situaciones de desastre. (El subrayado es Propio)
LEY 080 DE 1.993. Artículo 27. De la ecuación contractual. En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.
Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimientos de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista **en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate**. (El subrayado es propio)

De conformidad con lo establecido en la normatividad y la ley respetuosamente les solicito la siguiente información:

1- Dicta la norma: En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista **en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate;** han transcurrido **2** Vigencias 2.022 y 2.023, por ende, ya deberían haberse cancelado estas acreencias por suministros y trabajos concluidos y entregados a satisfacción, ¿Cuándo se dará la cancelación de esta ORDEN DE PROVEEDURIA GS-SMD-216-2022?

2- Que gestión debemos realizar para obtener la cancelación en el menor tiempo de lo adeudado y los perjuicios e intereses ocasionados.

3- Esta solicitud, no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia por parte de la UNGRD, ante las múltiples solicitudes presentadas y solo recibir respuestas formales y evasivas.

Agradezco su atención y respuesta en el término prudencial establecido por la norma invocada.

San José de Cúcuta, Diciembre de 2.023

Señores
UNGRD. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
At. Dra. **ANGELA LOPEZ SANCHEZ**
Pagos, Eficiencia, Eficacia Compromiso.
Bogotá. DC.

REFERENCIA: PETICION DE INFORMACION (Ley 1755/2015) Art 14 Núm. 1.
1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción.

Respetada Señora:

Cordial saludo; **PATRICIA PAEZ SIERRA**, mayor de edad, domiciliada y residente en Cúcuta, identificada con la cédula de ciudadanía número 60.353.129 expedida en Cúcuta, y Tarjeta Profesional 116.588 del CSJ., comedidamente presento a ustedes, solicitud en modalidad de petición de Información y Documentos, consagrada en el artículo 14 de la ley 1755 de 2.017; con fundamento en la norma invocada comedidamente les solicito como apoderada de REY SALAZAR SAS., se sirvan informarme lo siguiente:

REY SALAZAR SAS., recibió la orden de Proveeduría ORDEN DE PROVEEDURIA GS-SMD-926A-2022 y en condición de Urgencia con las pautas y exenciones contractuales dadas en la ley 080 de 1.993 articulo 42 y las particulares establecidas por la ley 1523 de 2.012, la UNGRD Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, del **31-05-2.022**, se estableció la relación contractual, por las formas establecidas en la ley 1523/2.012, se realizaron las obras correspondientes, que se entregaron en un 100% mediante Acta de ACTA DE ENTREGA y RECIBO A SATISFACCIÓN a hoy 12 de Diciembre de **2.023** no se ha dado ninguna acción para cancelar los trabajos de maquinaria amarilla realizados y entregados a satisfacción, para los cuales mi poderdante Antonio Cuadra RL – REY SALAZAR SAS., adquirió crédito bancarios y endeudamiento para cumplir con su orden de proveeduría.

Luego de 19 meses no se da la cancelación de los trabajos realizados por valor de $585.810.499,89, lo único que se reciben son respuestas desconcertantes, por lo tanto, les solicito la siguiente información clara y precisa, con el sustento normativo especifico a saber:

> **Ley 1523 de 2012. Art, 50 Parágrafo 1°.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizará **que en todo momento el Fondo Nacional cuente con recursos suficientes que permitan asegurar el apoyo a las entidades nacionales y territoriales** en sus esfuerzos de conocimiento del riesgo, prevención, mitigación, respuesta y recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción y con reservas suficientes **de disponibilidad inmediata** para hacer frente a situaciones de desastre. (El subrayado es Propio)
> **LEY 080 DE 1.993. Artículo 27. De la ecuación contractual.** En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.
> Para tales efectos, las partes suscribirán los acuerdos y pactos necesarios sobre cuantía, condiciones y forma de pago de gastos adicionales, reconocimientos de costos financieros e intereses, si a ello hubiere lugar, ajustando la cancelación a las disponibilidades de la apropiación de que trata el numeral 14 del artículo 25. En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista **en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate**. (El subrayado es propio)

De conformidad con lo establecido en la normatividad y la ley respetuosamente les solicito la siguiente información:

1- Dicta la norma: En todo caso, las entidades deberán adoptar las medidas necesarias que aseguren la efectividad de estos pagos y reconocimientos al contratista **en la misma o en la siguiente vigencia de que se trate;** han transcurrido **2** Vigencias 2.022 y 2.023, por ende, ya deberían haberse cancelado estas acreencias por suministros y trabajos concluidos y entregados a satisfacción, ¿Cuándo se dará la cancelación de esta ORDEN DE PROVEEDURIA GS-SMD-926A-2022?

2- Que gestión debemos realizar para obtener la cancelación en el menor tiempo de lo adeudado y los perjuicios e intereses ocasionados.

3- Esta solicitud, no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia por parte de la UNGRD, ante las múltiples solicitudes presentadas y solo recibir respuestas formales y evasivas.

Agradezco su atención y respuesta en el término prudencial establecido por la norma invocada.

Pues bien, analizando la normatividad citada en el acápite 3.1. de esta providencia –junto con la interpretación que de la misma ha efectuado la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado-, en confrontación con el contenido de las anteriores solicitudes, considera el Despacho que en este caso no se acredita el cumplimiento del mentado requisito de procedibilidad, ya que las peticiones elevadas por la parte actora tienen una finalidad distinta a la de expresamente agotar el requisito de procedibilidad de la presente acción, esto es, constituir en renuencia a la entidad accionada, en la medida que se enuncian como "petición de información (Ley 1755/2015) Art. 14 Núm.1", en las que lejos de exigir el cumplimiento de las normas enunciadas en el escrito de demanda, pues sólo se mencionaron los artículos 50 de la Ley 1523 y el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, solicita "información clara y precisa" del momento en el que se materializará el pago de las ordenes de proveeduría GS-SMD-216-2022 y GS-SMD-926A-2022, así como de la gestión a realizar en aras de la obtención de dicho pago.

En otras palabras, la petición dirigida a la autoridad accionada no se presentó de forma autónoma y con el objetivo de requerir el cumplimiento de las normas con fuerza material de ley o para poner en conocimiento de la accionada que se encontraba desatendiendo un deber legal, finalidad de la constitución en renuencia, y que le permitiera a la demandada advertir que con su acción u omisión desatendiera algún mandato a su cargo.

De otra parte, es cierto que la falta de agotamiento de la renuencia sería pasible de superarse ante la existencia de un perjuicio irremediable. Sin embargo, tal circunstancia no se alegó desde la presentación de la demanda y el Despacho no encuentra probada su configuración de manera oficiosa, máxime tratándose de una pretensión de índole económico.

En consecuencia, considera el Despacho que no puede entenderse acreditado el requisito de procedibilidad por no existir prueba del mismo, sin que se advierta o se hubiese puesto de presente por las accionantes circunstancias especiales que adviertan la configuración de un perjuicio irremediable que permita exceptuar el cumplimiento de dicho requisito; por lo que en los términos del artículo 8 y 12 de la Ley 393 de 1997, deberá rechazarse de plano la demanda de la referencia.

En mérito de lo previamente expuesto, el **Juzgado Once Administrativo del Circuito de Cúcuta**, Norte de Santander,

R E S U E L V E

Primero: Rechazar la acción de cumplimiento de la referencia, conforme lo expuesto en la parte motiva.

Segundo: Notificar al accionante esta decisión y una vez en firme la misma, proceder al **archivo** del expediente, previa las anotaciones secretariales de rigor.

Tercero: Reconocer personería jurídica a la abogada **Patricia Páez Sierra** para actuar como apoderada judicial de **Antonio Cuadra Salazar,** en calidad de representante legal de **Rey Salazar Constructora SAS,** conforme al memorial

poder obrante en la página 19 del archivo PDF titulado “Demanda Anexos Bancolombia” anexo en la anotación 00003 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LORENA PATRICIA FUENTES JAUREGUI
Jueza