

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – No debe convertirse en una acción contenciosa y así, determinar derechos concretos reclamados por la parte accionante / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – No procede cuando el tema de debate en se soporte en derechos inciertos de carácter particular.

Sumado a lo anterior, el Consejo de Estado se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la imposibilidad que tiene el Juez que conoce de una acción de cumplimiento para convertirla en una acción contenciosa y así, determinar derechos concretos reclamados por la parte accionante. Adicionalmente, dicha Corporación también ha indicado que tampoco procede la acción de la referencia cuando el tema de debate en la acción de cumplimiento se soporte en derechos inciertos de carácter particular, en la medida que la acción establecida por el Constituyente en el Art. 87 de la Carta Política está institucionalizada para obtener el efectivo cumplimiento de obligaciones contenidas en normas con fuerza de ley o actos administrativos cuya existencia y exigibilidad sean indudables. Al respecto, se dijo: (...)

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Improcedente porque de las disposiciones cuyo cumplimiento se pretende, no se desprende un mandato imperativo, orden o deber de obligatorio cumplimiento exigible a la demandada / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – No procede para discutir derechos inciertos / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – No procede para someter a debate judicial el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales, ni menos aún para resolver controversias interpretativas.

Revisada la demanda del medio de control de cumplimiento, se observa que la pretensión de la parte actora consiste en que se ordene al MUNICIPIO DE NOBSA y al FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA el cumplimiento de las siguientes disposiciones: (...). Las demandantes fueron beneficiadas de tal subsidio en cada una de las Resoluciones cuyo cumplimiento se invoca, a saber: la señora Nidia Soraida Prieto Ríos fue registrada como beneficiaria en la Resolución 001 de 27 de junio de 2019, la señora Laura Isabel Plazas Siachoque fue beneficiada en la Resolución 60 de 26 de diciembre de 2019 y la señora Mabel Astrid Cano Pamplona en la Resolución 061 del 27 de diciembre de 2021. (...) Pasará ahora la Sala a referirse a las condiciones de prosperidad de la acción, como quiera que, sobre ese aspecto recae la impugnación del fallo de instancia, principalmente en relación con la existencia de un mandato de imperativo cumplimiento. (...) ii). Que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual. Lo primero que debe precisar la Sala es que el mandato imperativo es concebido como el deber contenido en la norma o acto administrativo que corresponde a determinada autoridad cumplir, es decir, responde a una obligación clara, expresa y exigible, puesto que no toda clase de disposición conlleva que pueda ordenarse su ejecución a través de la acción de cumplimiento, sino solo aquellas que tengan el alcance de mandato “imperativo e inobjetable”. En este punto, el Consejo de Estado ha señalado: (...)La Sala advierte que de las disposiciones cuyo cumplimiento se pretende, no se desprende un mandato imperativo, orden o deber de obligatorio cumplimiento exigible a la demandada Corporación, habida cuenta que si bien las Resoluciones No. 001, 060 y 061 de 2019 en el Art. 1° son coincidentes en otorgar subsidios de vivienda en especie a las familias beneficiarias, entre quienes se encuentran las demandantes, tal beneficio no impone por sí solo un mandato dirigido al MUNICIPIO DE NOBSA y al FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA para la entrega material efectiva de los lotes y la expedición de la resolución que constituya título de dominio y su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; en segundo lugar, en lo que tiene que ver con el Art. 1° del Acuerdo 004 del 21 de enero de 2021, allí se dispuso autorizar al alcalde municipal de Nobsa, para

enajenar a título gratuito los lotes como subsidio de vivienda en especie, a favor de cada una de las familias beneficiadas por el fondo de vivienda de Nobsa, sin que ello tenga la connotación de conminar al ente territorial a la entrega perentoria de los inmuebles. No se verifica entonces que tales preceptos impongan de manera directa un mandato o una obligación clara expresa y exigible dirigido al MUNICIPIO DE NOBSA y al FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA, como quiera que tal como cita la parte actora en la demanda, la transferencia de los inmuebles debe realizarse en los términos del Art. 95 de la Ley 388 de 1997 normativa que establece: (...). Por tanto, en cada caso deberá expedirse una resolución administrativa que constituya título de dominio y a su vez, tal acto debe ser registrado en la Oficina de Instrumentos Públicos, trámite que según lo que se informó en los hechos de la demanda, aun no sean surtido en el caso de las demandantes y los subsidios que les fueron otorgados, lo cual resulta improcedente a través de la acción de la referencia. Sumado a lo anterior, dirá la Sala que tampoco es viable la petición de la parte actora en el escrito de impugnación y consistente en que se defina a quién corresponde el cumplimiento de la norma y la clase de proceso que debe tramitarse al efecto, pues tal como quedó expuesto en las consideraciones precedentes, la acción de cumplimiento no procede para discutir derechos inciertos, sino que esta acción procede estrictamente para la materialización de obligaciones ya contenidas en normas con fuerza material de ley o en actos administrativos cuya existencia y exigibilidad sean indudables; siendo improcedente también para someter a debate judicial el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales, ni menos aún para resolver controversias interpretativas, tal como ha definido la Corte Constitucional al referirse a la procedencia y objeto de esta acción constitucional. En ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de cumplimiento no es procedente para esclarecer el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales, indicando: (...) En tal sentido, en reciente pronunciamiento (30 marzo de 2023, Rad. 15001-23-33-000-2023-00067-01) el Consejo de Estado precisó que mediante la acción de cumplimiento no resulta posible ordenar la ejecución de toda clase de disposiciones sino de aquellas que contienen prescripciones caracterizadas como deberes; así, determinó que los deberes de carácter legal o administrativo que pueden hacerse efectivos a través de las órdenes del juez constitucional son los que establecen "...un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, es decir un deber imperativo e inobjetable en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.", exigencias que se echan de menos en el presente asunto. Es así que, siendo la acción de cumplimiento el mecanismo constitucional que propende por la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos expresamente en leyes o actos administrativos, a efectos de que el juez le ordene a la entidad renuente cumplir aquello que la norma prescribe, en este caso, no hay lugar a concluir que procede la acción constitucional de la referencia ante la inexistencia de un mandato inobjetable y de imperativo cumplimiento que se esté dejando de acatar. Por todo lo anterior, los argumentos expuestos en la impugnación del fallo de instancia son de recibo para la Sala y consecuente con ello la decisión del A quo resulta procedente lo que impone su confirmación.

NOTA DE RELATORÍA: La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, suele ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word quede con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333010202400001011500123

REPUBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACA
SALA DE DECISIÓN No. 6**

MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, veinticinco (25) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

DEMANDANTE: NIDIA SORAIDA PRIETO RÍOS, LAURA ISABEL PLAZAS SIACHOQUE, MABEL ASTRID CANO PAMPLONA

**DEMANDADO: MUNICIPIO DE NOBSA y FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA
RADICACIÓN: 15001 33 33 010 2024 00001 - 01**

SAMAI

https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333010202400001011500123

1. ASUNTO A RESOLVER

1. Procede la Sala a pronunciarse respecto de la impugnación presentada por la parte actora contra la sentencia proferida el 08 de febrero de 2024 por el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja que declaró improcedente la acción de cumplimiento.

2. ANTECEDENTES

2.1. Demanda¹

¹ SAMAI ÍNDICE 2

2. Las ciudadanas NIDIA SORAIDA PRIETO RÍOS, LAURA ISABEL PLAZAS SIACHOQUE Y MABEL ASTRID CANO PAMPLONA, actuando a través de apoderado judicial constituido al efecto, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de cumplimiento en contra del Municipio de Nobsa y del Fondo de Vivienda de Interés Social del Municipio de Nobsa, señalando que las disposiciones incumplidas que fundan la demanda son las siguientes: **i).** el artículo 1º de la Resolución 001 de 27 de junio de 2019, proferida por FONVINO B; **ii).** el artículo 1º de la Resolución 060 de 26 de diciembre de 2019, proferida por FONVINO B; **iii).** la Resolución 061 de 27 de diciembre de 2019, proferida por FONVINO B; y **iv).** el artículo 1º del Acuerdo 004 de 21 de enero de 2021 expedido por el Concejo Municipal de Nobsa. Señaló que dichas normas disponen:

«El Fondo de Vivienda de Interés Social del Municipio de Nobsa "FONVINO B", otorga un subsidio de vivienda en especie por única vez y de manera definitiva a las familias beneficiarias conforme el proceso de evaluación y que se relacionan en el siguiente listado:

[...]» (la totalidad de resoluciones de FONVINO B contienen este enunciado en su artículo 1.º, cambiando solo el listado de beneficiarios).

«Autorizar al alcalde municipal de Nobsa, para enajenar la totalidad de los lotes a título gratuito, como subsidio de vivienda en especie, a favor de cada una de las familias beneficiadas por el Fondo de Vivienda de Nobsa, FONVINO B, los lotes de las urbanizaciones legalmente constituidas [...]» (el texto corresponde al Acuerdo 004 de 2021 del Concejo Municipal de Nobsa).

3. Explicó la parte actora que mediante las Resoluciones 001 de 27 de junio de 2019, 60 de 26 de diciembre de 2019 y 061 de 27 de diciembre de 2019 se asignó un subsidio de vivienda que consistía en la entrega de un lote para cada una de las demandantes Nidia Soraida Prieto Ríos, Laura Isabel Plazas Siachoque y Mabel Astrid Cano Pamplona; que ya se han realizado todos los trámites exigidos, quedando pendiente la entrega de

los lotes y la expedición de la resolución que constituya título de dominio y su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

4. Que, a pesar de que los requisitos para realizar la entrega formal de los inmuebles a las familias beneficiarias se encuentran debidamente cumplidos, a la fecha de presentación de la demanda, las accionadas han dilatado injustificadamente el cumplimiento de tal obligación.

5. Que la transferencia del derecho real de dominio de dichos inmuebles debe materializarse a través de resolución administrativa en los términos del artículo 95 de la Ley 388 de 1997.

6. Que las demandantes radicaron solicitudes de cumplimiento de los actos administrativos objeto de la presente demanda ante el Municipio de Nobsa y el FONVINOB, sin que a la fecha se haya emitido respuesta sobre las mismas.

2.2.- Sentencia de primera instancia²

7. El Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Tunja, resolvió la primera instancia declarando improcedente la acción de cumplimiento instaurada por NIDIA SORAIDA PRIETO RÍOS, LAURA ISABEL PLAZAS SIACHOQUE y MABEL ASTRID CANO PAMPLONA, en contra del MUNICIPIO DE NOBSA Y EL FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA indicando que lo pretendido con la acción de la referencia es que se obligue a las entidades accionadas a dar cumplimiento en cuanto a la asignación de unos subsidios de vivienda y a una autorización al alcalde para para enajenar la totalidad de los lotes a título gratuito, como subsidio de vivienda en especie, a favor de cada una de las familias beneficiadas de tales subsidios.

² SAMAI INDICE 14 – Actuación en primera instancia

8. La juez señaló que, si bien se cumplió con el requisito de la constitución en renuencia, de la lectura completa de la demanda, se observa que la solicitud de cumplimiento de los artículos 1º de las resoluciones 001 de 27 de junio de 2019, 60 de 26 de diciembre de 2019 y 061 de 27 de diciembre de 2019, busca resguardar un interés particular y concreto en lugar de propender por la protección de intereses públicos o sociales y que tal situación no se ajusta al propósito constitucional del mecanismo de la acción de cumplimiento, como lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-193 de 1998.

9. La juez explicó que las resoluciones bajo estudio no contienen un mandato imperativo, indudable e inobjetable del cual se pueda ordenar el cumplimiento a través de la presente acción, toda vez que en las mismas no se establece una obligación clara expresa y exigible encaminada a materializar la transferencia del derecho real de dominio de los subsidios de vivienda en especie que fueron asignados a las demandantes a través de las resoluciones sobre las cuales se solicita su cumplimiento.

10. Que por el contrario, una vez analizada la normatividad vigente en dicha materia, se observa que, en aras de obtener la transferencia del derecho real de dominio en los términos solicitados por las demandantes, no basta con la asignación del subsidio, sino que, debe expedirse una resolución administrativa dentro de la cual se constituya el respectivo título de dominio a favor de beneficiario y que tal acto, con posterioridad, podrá ser inscrito ante la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

11. Seguidamente, el A quo determinó que dentro del trámite de asignación de un subsidio en especie existen dos actuaciones diferentes; de un lado, se encuentra el acto administrativo por medio del cual se asigna el respectivo subsidio al beneficiario y por otro, el acto por medio del cual la respectiva entidad dispone del derecho real de dominio de bienes de su propiedad y los transfiere efectivamente al respectivo beneficiario.

12. Por lo anterior, la juez de instancia concluyó que los artículos 1º de las Resoluciones 001 de 27 de junio de 2019, 60 de 26 de diciembre de 2019 y 061 de 27 de diciembre de 2019 no contienen una obligación, clara, expresa y exigible dirigida a las demandadas y que por el contrario, de acuerdo con el material probatorio aportado, puede afirmarse que, por su conducto, únicamente se procedió a la asignación de los subsidios reclamados, sin que en ningún momento se estableciera un mandato imperativo e inobjetable encaminado a lograr la transferencia del dominio de un bien inmueble específico y claramente determinado a las demandantes, por lo que puntualizó que este mecanismo constitucional no es apropiado para solicitar al juez que emita una orden dirigida a una autoridad administrativa para que reconozca un derecho o beneficio que el solicitante presume tener a su favor, o para obtener una declaración de legalidad sobre un proceso administrativo.

2.3.- Impugnación del fallo – Parte actora³

13. El apoderado de la parte actora presentó impugnación contra la sentencia de primer grado solicitando su revocatoria para que, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda, indicando que aun cuando el juez de primer grado considera que las disposiciones objeto de la demanda no contienen un mandato imperativo e inobjetable, no obstante, el extremo recurrente plantea que se analice el caso "...a la luz del principio de efecto útil de las normas".

14. Explicó que aplicando dicho principio se observa que de nada sirve que se expidan normas que concedan subsidios a determinado sujeto (como en este caso a las demandantes), si las mismas no se van a ejecutar y, por lo mismo, las personas no podrán recibir efectivamente el objeto del subsidio (un inmueble, en este caso), por lo que considera que las disposiciones que sustentan la demanda de cumplimiento son

³ SAMAI índice 22 – Actuación en primera instancia

imperativas e inobjetables, pues no existe otra forma de dotar de efecto las normas si no es con la interpretación que se ha propuesto.

15. De otro lado, señaló que la escogencia de este medio de control es la adecuada debido a que los jueces constitucionales (Juzgado Primero Penal del Circuito Judicial de Duitama y Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo) habían determinado que este era el mecanismo judicial idóneo para hacer cumplir las disposiciones objeto de discusión, motivo por el cual se acude a este medio de control.

16. Agregó que en la decisión de primera instancia no se explicaron las razones por las cuales el proceso ejecutivo es el procedente y que de llegar a considerarse así por esta Corporación, solicitó que se den detalles sobre esa consideración.

3. CONSIDERACIONES

3.1.- Competencia

17. Este Tribunal es competente para decidir en segunda instancia la acción constitucional de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 27 de la Ley 393 de 1997.

3.2.- Problema jurídico

18. En primer lugar, la Sala realizará el análisis de procedencia de la acción de cumplimiento de la referencia, y en segundo término, de conformidad con los argumentos de la impugnación presentada por la parte actora, se establecerá si es procedente ordenar al MUNICIPIO DE NOBSA y FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA dar cumplimiento al Art. 1º de las Resoluciones Nos. 001, 060 y 061 de 2019 expedidas por el Fondo de Vivienda de Interés Social de Nobsa y al Art. 1º del Acuerdo 004 de 2021 expedido por el Concejo

Municipal de Nobsa, por contener tales disposiciones deberes a cargo de MUNICIPIO DE NOBSA y FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA, los cuales a la fecha no se han cumplido, tal como señala la parte recurrente o si por el contrario, de dicha norma no se deriva con claridad un deber u obligación clara, imperativa e inobjetable, habida cuenta que no se le impone, ordena o manda un contenido obligacional como determinó el A quo.

3.3.- De la naturaleza de la acción de cumplimiento

19. De acuerdo al criterio jurisprudencial del Consejo de Estado⁴, la acción de cumplimiento prevista en el Art. 87 de la Carta Política, pretende hacer

efectivo el Estado Social de Derecho, haciendo real por parte de sus autoridades el cabal acatamiento y total observancia de las normas, que de acuerdo con el principio de legalidad enmarcan el ejercicio de las funciones a su cargo.

20. Es así que la Ley 393 de 1997, dispone que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos, o contra acciones u omisiones de particulares, cuando actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, pero sólo para el cumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo.

21. Luego, el Consejo de Estado⁵ ha reiterado que la acción de cumplimiento tiene como finalidad la de hacer efectivo el derecho de que goza toda persona, ya sea natural o jurídica, pública o privada, en cuanto

⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION CUARTA, consejera ponente: MARIA INES ORTIZ BARBOSA, Bogotá, D.C., abril tres (3) de dos mil tres (2003), Radicación número: 88001-23-31-000-2003-00002-01(ACU), Actor: HOTELES DECAMERON COLOMBIA S.A., Demandado: GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

⁵ Ver sentencia de fecha 19 de abril de 2007, proferida por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, dentro del proceso radicado bajo el No. 08001-23-31-000-2006-0140301(ACU), siendo consejera ponente la Dra. María Nohemí Hernández Pinzón.

titular de intereses jurídicos, de exigir, tanto de las autoridades públicas como de los particulares que cumplan funciones públicas, **el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad que se muestra renuente a su cumplimiento**, a fin de hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico.

22. Lo anterior, en orden a que el contenido de éste o aquella se concrete en la realidad y no quede su vigencia supeditada a la voluntad particular de quien es el encargado de su ejecución⁶. En esa medida, se ha dicho que las condiciones que debe reunir la ley o acto administrativo cuyo cumplimiento se pretende a través del ejercicio de la acción se contraen a que la obligación sea clara, expresa y exigible⁷.

3.4.- De la procedencia de la acción de cumplimiento

23. En cuanto a la procedencia de la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado⁸ ha indicado:

*"La Ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, que **el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera inobjetable y por ende exigible frente a la autoridad de la cual se reclama su efectivo cumplimiento**; que la administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir; que tal renuencia sea probada por el demandante de la manera como lo exige la ley, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo el caso en que, de no proceder el juez,*

⁶ Ver auto de fecha diecisiete (17) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998), proferido por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, dentro del proceso radicado bajo el No. ACU-229, siendo consejero ponente el Dr. Delio Gómez Leyva.

⁷ Ver sentencia de fecha 30 de julio de 1998, proferida por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", proferida dentro del expediente radicado bajo el No. ACU367, siendo consejero ponente el Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

⁸ **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA, Consejera ponente:** SUSANA BUITRAGO VALENCIA, Bogotá, D. C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012), Radicación número: **25000-23-24-000-2011-00889-01(ACU)**, **Actor:** LUIS ALBERTO MOYA ROJAS Y OTRO, **Demandado:** INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL

se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción”.

24. En esa misma línea, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo se ha precisado que son exigencias para la prosperidad de la acción de cumplimiento⁹, las siguientes:

(i) *Que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos;*

(ii) *Que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual;*

(iii) *Que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas sea renuente a cumplir;*

(iv) *Que tal renuencia se acredite por el demandante de la manera como lo exige la ley. Este requisito puede exceptuarse cuando se pueda producir un perjuicio grave e inminente para el que ejerce la acción y,*

(v) *Que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, no haya otro instrumento judicial para lograr el cumplimiento.”*

25. Sumado a lo anterior, el Consejo de Estado¹⁰ se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la imposibilidad que tiene el Juez que conoce de una acción de cumplimiento para convertirla en una acción contenciosa y así, determinar derechos concretos reclamados por la parte accionante.

⁹ CONSEJO DE ESTADO, NR: 2074384, 25000-23-41-000-2014-00358-01, ACU , SENTENCIA, FECHA : 30/04/2015, SECCION : SECCION QUINTA, PONENTE : SUSANA BUITRAGO VALENCIA, ACTOR : FUNDACION BIODIVERSIDAD, DEMANDADO : AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA, DECISION : NIEGA Ver también:

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Ponente: Susana Buitrago Valencia, sentencia del 05 de febrero de 2015, expediente: 2014-01193-01 ACU.

¹⁰ “Así las cosas, no es posible para el juez que conoce de una acción de cumplimiento, convertirla en acción contenciosa y entrar a discutir y establecer el derecho del accionante.” (Sentencia de 31 de octubre de 1997, Radicación ACU-025, con ponencia del Consejero de Estado Germán Ayala mantilla).

26. Adicionalmente, dicha Corporación también ha indicado que tampoco procede la acción de la referencia cuando el tema de debate en la acción de cumplimiento se soporte en derechos inciertos de carácter particular, en la medida que la acción establecida por el Constituyente en el Art. 87 de la Carta Política está institucionalizada para obtener **el efectivo cumplimiento de obligaciones contenidas en normas con fuerza de ley o actos administrativos cuya existencia y exigibilidad sean indudables**. Al respecto, se dijo:

*"Así pues, ésta Sala de decisión ha manifestado reiterativamente que la acción de cumplimiento **no ha sido instituida para discutir derechos inciertos de carácter particular; siendo así, la pretensión del actor no corresponde a la órbita de competencia del juez de cumplimiento, que se contrae a hacer efectivas obligaciones contenidas en normas con fuerza material de ley o en actos administrativos cuya existencia y exigibilidad sean indudables. En tal virtud, tiene que haber certeza del alcance del deber reclamado por el actor a través de la acción de cumplimiento y de que la entidad pública demandada es la responsable de cumplirlo por expresa disposición legal o administrativa.**"¹¹*

4.- Caso concreto

27. Revisada la demanda del medio de control de cumplimiento, se observa que la pretensión de la parte actora consiste en que se ordene al MUNICIPIO DE NOBSA y al FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA el cumplimiento de las siguientes disposiciones:

- ✦ **Resolución No. 001 de 27 de junio de 2019.** "POR MEDIO DE LA CUAL EL FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA -FONVINOB- EFECTÚA LA ASIGNACIÓN DE

¹¹ Sección Quinta del Consejo de Estado, sentencia de 19 de octubre de 2006, Exp. 2006-00360-01, C.P. María Nohemí Hernández Pinzón.

UN NÚMERO DE SUBSIDIOS EN ESPECIE, DENTRO DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL INSCRITOS ANTE EL FONDO DE VIVIENDA DEL MUNICIPIO"

- **Art. 1° ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS.** El Fondo de Vivienda de Interés Social del Municipio de Nobsa "FONVINOB", otorga un subsidio de vivienda en especie por única vez y de manera definitiva a las familias beneficiarias del conforme el proceso de evaluación y que se relacionan en el presente listado -sic-

✦ **Resolución No. 60 de 26 de diciembre de 2019.** "POR MEDIO DE LA CUAL EL FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA -FONVINOB- EFECTÚA LA ASIGNACIÓN DE UN NÚMERO DE SUBSIDIOS EN ESPECIE, DENTRO DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL INSCRITOS ANTE EL FONDO DE VIVIENDA DEL MUNICIPIO"

-**Art. 1° ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS.** El Fondo de Vivienda de Interés Social del Municipio de Nobsa "FONVINOB", otorga un subsidio de vivienda en especie por única vez y de manera definitiva a las familias beneficiarias del conforme el proceso de evaluación y que se relacionan en el presente listado -sic-

✦ **Resolución No. 061 de 27 de diciembre de 2019.** "POR MEDIO DE LA CUAL EL FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA -FONVINOB- EFECTÚA LA ASIGNACIÓN DE UN NÚMERO DE SUBSIDIOS EN ESPECIE, DENTRO DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL INSCRITOS ANTE EL FONDO DE VIVIENDA DEL MUNICIPIO"

Art. 1° ° ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS. El Fondo de Vivienda de Interés Social del Municipio de Nobsa "FONVINOB", otorga un subsidio de vivienda en especie por única vez y de manera definitiva a las familias beneficiarias del conforme el proceso de evaluación y que se relacionan en el presente listado -sic-

✦ **Acuerdo No. 004 del 21 de enero de 2021.** "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL EJECUTIVO MUNICIPAL PARA SUBDIVIDIR, Y ENAJENAR, UNOS PREDIOS DESTINADOS A LA CONSTRUCCIÓN DE PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL INSCRITOS ANTE EL FONDO DE VIVIENDA DEL MUNICIPIO DE NOBSA"

- **Art. 1°. AUTORIZAR** al alcalde municipal de Nobsa, para enajenar la totalidad de los lotes a título gratuito, como SUBSIDIO DE VIVIENDA EN ESPECIE, A FAVOR DE CADA UNA DE LAS FAMILIAS BENEFICIADAS POR EL FONDO DE VIVIENDA DE Nobsa, FOVINOB, los lotes de las urbanizaciones legalmente constituidas, denominadas: VILLA CAROLINA, COLINAS DE GUAQUIDA ETAPA II

y PALMA REAL, los cuales se identifican y ubican respectivamente así...”

28. Las demandantes fueron beneficiadas de tal subsidio en cada una de las Resoluciones cuyo cumplimiento se invoca, a saber: la señora Nidia Soraida Prieto Ríos fue registrada como beneficiaria en la Resolución 001 de 27 de junio de 2019, la señora Laura Isabel Plazas Siachoque fue beneficiada en la Resolución 60 de 26 de diciembre de 2019 y la señora Mabel Astrid Cano Pamplona en la Resolución 061 del 27 de diciembre de 2021.

29. Memora la Sala que, surtido el trámite en primera instancia, el A quo profirió la sentencia impugnada, por medio de la cual negó las pretensiones al concluir que las citadas disposiciones no contienen un deber claro e inobjetable que deba ser cumplido por la parte demandada.

30. A su turno, la parte actora impugna señalando que, si son disposiciones imperativas e inobjetables y que debe hacerse una interpretación bajo el principio de efecto útil de las normas, dado que, en su sentir, de nada sirve la expedición de normas que concedan subsidios a determinado sujeto, si las mismas no se van a ejecutar y si por ello, los beneficiarios van a recibir efectivamente el objeto del subsidio.

31. Corresponde entonces, verificar la procedencia de la acción de cumplimiento de conformidad con las previsiones de los Arts. 8 y 9 de la Ley 393 de 1997¹² en relación con la procedibilidad de la acción. Al efecto,

¹² Ley 393 de 1997 Art. 8 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, 4 caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda. También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho. Art. 9 Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la

dirá la Sala que en punto de la renuencia como requisito de procedibilidad, el A quo tuvo por cumplido este requisito precisando que en este caso la constitución de renuencia fue radicada los días 17, 22 y 24 de agosto de 2023, y a la fecha de radicación de la demanda no había dado respuesta alguna, es decir, la parte accionada guardó silencio respecto de la solicitud de cumplimiento de los artículos 1° de las Resoluciones 001 de 27 de junio de 2019, 60 de 26 de diciembre de 2019 y 061 de 27 de diciembre de 2019 y del artículo 1° del del Acuerdo No. 004 del 21 de enero de 2021, aspecto sobre el cual no se planteó ninguna inconformidad en sede de impugnación del fallo por lo que se estará a lo ya resuelto por el A quo en este aspecto.

32. Pasará ahora la Sala a referirse a las condiciones de prosperidad de la acción, como quiera que, sobre ese aspecto recae la impugnación del fallo de instancia, principalmente en relación con la existencia de un mandato de imperativo cumplimiento.

i). Que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos

33. Revisada la demanda y sus anexos, se encuentra que las disposiciones cuyo cumplimiento se invoca, en efecto están contenidas en las Resoluciones Nos. 001, 060 y 061 de 2019, y en el Acuerdo No. 004 del 21 de enero de 2021 expedido por el Concejo Municipal de Nobsa, cumpliéndose con la exigencia de estar contenidas en normas con fuerza de ley o en actos administrativos tal como se verifica en el presente caso.

ii). Que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual

protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela. Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante

34. Lo primero que debe precisar la Sala es que el mandato imperativo es concebido como el deber contenido en la norma o acto administrativo que corresponde a determinada autoridad cumplir, es decir, responde a **una obligación clara, expresa y exigible**, puesto que no toda clase de disposición conlleva que pueda ordenarse su ejecución a través de la acción de cumplimiento, sino solo aquellas que tengan el alcance de **mandato "imperativo e inobjetable"**.

35. En este punto, el Consejo de Estado ha señalado:

*"No puede afirmarse, entonces, **la inexistencia de un mandato imperativo e inobjetable cuando la norma cuyo cumplimiento se pretende, requiera del análisis de otros preceptos, pues lo que realmente aquella debe prescribir es un "deber"**.*

Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo. Así, por ejemplo, si la norma consagra una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio. (...). –Resalta la Sala

36. La Sala advierte que de las disposiciones cuyo cumplimiento se pretende, no se desprende un mandato imperativo, orden o deber de obligatorio cumplimiento exigible a la demandada Corporación, habida cuenta que si bien las Resoluciones No. 001, 060 y 061 de 2019 en el Art. 1º son coincidentes en otorgar subsidios de vivienda en especie a las familias beneficiarias, entre quienes se encuentran las demandantes, tal beneficio no impone por sí solo un mandato dirigido al MUNICIPIO DE NOBSA y al FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA para la entrega material efectiva de los lotes y la expedición de la resolución que constituya título de dominio y su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; en segundo lugar, en lo que tiene que ver con

el Art. 1º del Acuerdo 004 del 21 de enero de 2021, allí se dispuso autorizar al alcalde municipal de Nobsa, para enajenar a título gratuito los lotes como subsidio de vivienda en especie, a favor de cada una de las familias beneficiadas por el fondo de vivienda de Nobsa, sin que ello tenga la connotación de conminar al ente territorial a la entrega perentoria de los inmuebles.

37. No se verifica entonces que tales preceptos impongan de manera directa un mandato o una obligación clara expresa y exigible dirigido al MUNICIPIO DE NOBSA y al FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL MUNICIPIO DE NOBSA, como quiera que tal como cita la parte actora en la demanda, la transferencia de los inmuebles debe realizarse en los términos del Art. 95 de la Ley 388 de 1997 normativa que establece:

ARTICULO 95. TRANSFERENCIA DE INMUEBLES. *Todas las asignaciones de subsidio familiar de vivienda en terrenos y las cesiones de que trata el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, que realicen las entidades públicas se efectuarán mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos será plena prueba de la propiedad.*

En todo caso, los inmuebles cuya propiedad se adquiera conforme a lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, tendrán las mismas limitaciones establecidas en la Ley 3ª de 1991 para las viviendas adquiridas o mejoradas con el subsidio familiar de vivienda.

38. Por tanto, en cada caso deberá expedirse una resolución administrativa que constituya título de dominio y a su vez, tal acto debe ser registrado en la Oficina de Instrumentos Públicos, trámite que según lo que se informó en los hechos de la demanda, aun no sean surtido en el caso de las demandantes y los subsidios que les fueron otorgados, lo cual resulta improcedente a través de la acción de la referencia.

39. Sumado a lo anterior, dirá la Sala que tampoco es viable la petición de la parte actora en el escrito de impugnación y consistente en que se defina a quién corresponde el cumplimiento de la norma y la clase de proceso que debe tramitarse al efecto, pues tal como quedó expuesto en las consideraciones precedentes, la acción de cumplimiento no procede para discutir derechos inciertos, sino que esta acción procede estrictamente para la materialización de obligaciones ya contenidas en normas con fuerza material de ley o en actos administrativos cuya existencia y exigibilidad sean indudables; siendo improcedente también para someter a debate judicial el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales, ni menos aún para resolver controversias interpretativas, tal como ha definido la Corte Constitucional al referirse a la procedencia y objeto de esta acción constitucional¹³.

40. En ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de cumplimiento no es procedente para esclarecer el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales, indicando:

“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, 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 reconozcan. Tampoco es un mecanismo para esclarecer simplemente el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales¹⁴, pues a pesar de la

¹³ 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”.

¹⁴ 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

*legitimidad que asiste a quien promueve todas estas causas, **la acción de cumplimiento no resulta ser el medio idóneo para abrir controversias interpretativas.***” –Resalta la Sala

41. En tal sentido, en reciente pronunciamiento (30 marzo de 2023, Rad. 15001-23-33-000-2023-00067-01) el Consejo de Estado precisó que mediante la acción de cumplimiento no resulta posible ordenar la ejecución de toda clase de disposiciones sino de aquellas que contienen prescripciones caracterizadas como **deberes**; así, determinó que los deberes de carácter legal o administrativo que pueden hacerse efectivos

a través de las órdenes del juez constitucional son los que establecen **“...un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, es decir un deber imperativo e inobjetable en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.”**, exigencias que se echan de menos en el presente asunto.

42. Es así que, siendo la acción de cumplimiento el mecanismo constitucional que propende por la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos expresamente en leyes o actos administrativos, a efectos de que el juez le ordene a la entidad renuente cumplir aquello que la norma prescribe, en este caso, no hay lugar a concluir que procede la acción constitucional de la referencia ante la inexistencia de un mandato inobjetable y de imperativo cumplimiento que se esté dejando de acatar.

43. Por todo lo anterior, los argumentos expuestos en la impugnación del fallo de instancia son de recibo para la Sala y consecuente con ello la decisión del A quo resulta procedente lo que impone su confirmación.

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”.

5. Costas

44. El artículo 21 numeral 7 de la Ley 393 de 1997, norma especial que regula la acción de cumplimiento, estipula que el fallo debe contener, entre otros, "7. Si hubiere lugar, la condena en costas."

45. Posteriormente, con la expedición de la Ley 1437 de 2011, se derogó el régimen subjetivo previsto por el Decreto 01 de 1984 para tal tema, y por el contrario dispuso en el artículo 188 del CPACA que: "*Salvo en los procesos en que se ventile **un interés público**, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil*".

46. En atención a lo previsto en el artículo 188 del CPACA, no hay lugar a condenar en costas por ventilarse en este caso un interés de carácter público.

6.- DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA el 08 de febrero de 2024, por las razones precedentes.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Una vez en firme la presente providencia, por secretaría envíese el expediente al despacho de origen.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de Decisión No. 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en sesión de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

(Firmado electrónicamente en Samai)
FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado Ponente

(Firmado electrónicamente en Samai)
LAURA PATRICIA ALBA CALIXTO
Magistrada

(Firmado electrónicamente en Samai)
LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA
Magistrado

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 15001 33 33 010 2024 00001 - 01