



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo Sucre, once (11) de Agosto de dos mil Dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACION:** 70-001-23-33-005-2016-00105-01  
**DEMANDANTE:** IDANIO GABRIEL PATERNINA MIRANDA y JALIL JANNA RENGIFO  
**DEMANDADO:** MUNICIPIOS DE SAN MARCOS Y LA UNIÓN SUCRE – UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES  
**NATURALEZA:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Procede la Sala Segunda de Decisión Oral, a dictar sentencia de segunda instancia, dentro de la acción de cumplimiento instaurada por IDANIO GABRIEL PATERNINA MIRANDA y JALIL JANNA RENGIFO, contra los municipios de SAN MARCOS y LA UNIÓN SUCRE – UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.

### **1.- ANTECEDENTES:**

#### **1.1.- Pretensiones<sup>1</sup>:**

IDANIO GABRIEL PATERNINA MIRANDA y JALIL JANNA RENGIFO, interpusieron demanda de cumplimiento, para que se ordene a los municipios de SAN MARCOS y LA UNIÓN SUCRE – UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, den cumplimiento a la resolución No. 840 de 8 de agosto de 2014, proferida por la última entidad mencionada, rehaciendo el procedimiento que ahí se dispone, elaborándose las planillas de entrega de asistencia económica de los damnificados, que aparecen en las tutelas cuyo derecho fundamental fue amparado por los Jueces de tutela.

---

<sup>1</sup> Folio 9 del expediente.

## **1.2.- Hechos<sup>2</sup>:**

Se dice, que debido a los graves efectos ocasionados por la segunda temporada de lluvias en el período comprendido entre el primero de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, se emitió por la UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD), la resolución No. 074 de 15 de diciembre de 2011, en donde se dispuso reconocer unos subsidios o beneficios para la población afectada, por valor de un millón quinientos mil pesos.

Varios de los afectados, afirman, formularon distintas acciones de tutela, que finalmente fueron conocidas en revisión por parte de la Corte Constitucional, quien ordenó rehacer el procedimiento de censo que recoge la información de los damnificados, resultando que en municipios como San Marcos y la Unión – Sucre, no se elaboraron las planillas de damnificados en la forma como lo dispuso la UNGRD y tampoco se envió la información dentro de los plazos dispuestos al efecto.

Tal eventualidad, sostiene, ha impedido que la UNGRD reconozca los subsidios dispuestos a favor de los damnificados, incluidos como tales en la correspondiente acción de tutela, causándoles grandes perjuicios.

## **2.- ACTUACION PROCESAL**

La demanda de cumplimiento, fue admitida mediante auto de 23 de junio de 2016<sup>3</sup>; ordenándose en la misma providencia, notificar a los municipios de SAN MARCOS y LA UNIÓN SUCRE – UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES, sobre la actuación surtida, lo que se verificó en forma debida<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Folios 6 – 7 el expediente.

<sup>3</sup> Fl. 116.

<sup>4</sup> Folios 117 – 129.

## 2.1. Contestación de la acción<sup>5</sup>.

La **UNIDAD NACIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (UNGRD)**<sup>6</sup>, luego de contextualizar lo ocurrido con miras a la expedición de la resolución No. 840 de agosto 8 de 2014, solicita se declare improcedente la acción impetrada, ya que afirma, haber cumplido a cabalidad con lo dispuesto en la mencionada resolución, en tanto, envió la documentación respectiva para el diligenciamiento de las planillas de damnificados, a los municipios de Guaranda, Majagual, San Benito Abad, Sincelejo y Sucre, en este Departamento, con lo cual, afirma, aceptó a los mismos para participar en el desarrollo de la actuación administrativa, dispuesta en la citada Resolución, encontrando que los municipios de San Marcos y la Unión, no se hallan dentro de los municipios reportados por el CDGRD de Sucre, para rehacer la actuación administrativa.

Agrega, que posteriormente, la UNGRD, le requirió a tales municipios la información respectiva, de conformidad con el art. 5 de la resolución No. 840 de 2014, concediendo un plazo de un mes, para que se efectuaran las correcciones y se enviara la información solicitada, recibiendo el oficio No. 2014ER012406 de fecha 15 de diciembre de 2014, de parte del CDGRD de Sucre, conforme al cual, no se daba aval, a ninguno de los municipios del Departamento de Sucre, por lo que la Unidad procedió a emitir los actos administrativos, para cada uno de los cinco municipios mencionados, dando por concluida la actuación administrativa, que se adelantó en cumplimiento de la sentencia T – 648 de 2013.

Precisa, que en el año 2011, el municipio de la Unión Sucre, no reportó damnificados para la segunda temporada de lluvias de 2011, razón por la cual, no se le aplicó el contenido de la resolución No. 074 de 2011 y mucho

---

<sup>5</sup> Es de anotarse, que en este acápite, se incluye lo informado por los municipios de La Unión y San Marcos – Sucre, pese a que en técnica, no respondieron la demanda en su momento, sino que su manifestación se hizo, a petición del Juzgado de conocimiento.

<sup>6</sup> Folios 130 -138.

menos, la resolución No. 840 de 2014, pues, no existían damnificados directos reconocidos, que estuvieran pendientes de pago en tal municipio.

En cuanto al municipio de San Marcos, indica, que la Unidad recibió información de damnificados en un total de 341 personas; sin embargo, verificados los registros, se pudo establecer que existían dos personas duplicadas, disminuyéndose el número real de damnificados a 339.

Frente a los damnificados de tal municipio, indica, que tramitó y entregó la ayuda económica por vía administrativa, a un total de 325 Jefes de Hogar, desde el año 2012. Adicionalmente, informa, por órdenes de fallos de tutela, expedidos antes del pronunciamiento de la Corte Constitucional, se le entregó ayuda a un total de 462 personas del municipio de San Marcos.

En relación con el cumplimiento de la resolución No. 840, para el municipio de San Marcos, dijo, que luego de cruzar la base de datos del censo, con los pagos realizados a personas del municipio, logró establecer que aún quedaban pendientes por recibir ayuda económica, 14 personas, por lo que realizó el requerimiento respectivo a dicho municipio, sin que este, se pronunciara dentro de los dos meses siguientes al mismo, por lo que se concluyó el procedimiento administrativo, conforme resolución No. 1262 de septiembre 28 de 2015, modificada por la resolución No. 1492 de 11 de noviembre de 2015.

Concluye entonces, que la UNGRD, ha dado cumplimiento a la resolución No. 840 de 2014, aplicando el procedimiento allí establecido a los municipios de la Unión y San Marcos.

En punto de la legitimidad y validez del procedimiento establecido en la resolución No. 840 de 2014, señala, que los accionantes yerran en su escogencia, pues, no es la acción de cumplimiento, la que debió utilizarse, sino la determinada por el art. 137 del CPACA, agregando, que ya la Corte Constitucional, avaló los requisitos dispuestos en tal resolución, de acuerdo a auto 457 de 2015.

El municipio de **LA UNIÓN SUCRE**<sup>7</sup>, por su parte, dijo que lo afirmado por el demandante, no corresponde a la realidad, pues, el ente territorial, pese a estar ubicado en la subregión del río San Jorge, no es bordeado por ningún río, ciénaga o playón y no fue objeto del rigor del fuerte invierno, en otras palabras, dice, no existen zonas bajas inundables, ni en su zona urbana, ni en su zona rural, razón por la cual, para el año 2011, no optó por solicitar las planillas, ni solicitó al “conglomerado social”, que se acogieran a la resolución No. 074 de 2011, ya que se tenía certeza que en el municipio, no hubieron damnificados por la ola invernal.

Frente a la relación de personas que se dice por la UNGRD, fueron planilladas y remitida su información de manera extemporánea, señala, que se optó por tal procedimiento, a fin de evitar posibles investigaciones y evitar presiones.

Siendo así, propugna porque se nieguen las pretensiones, en tanto, para el año 2011, en el municipio, no hubo damnificados y para el año 2014, era extemporáneo el lleno de planillas y censos. Hacer lo contrario, afirma, era cohonestar situaciones irregulares e ilegales.

El municipio de **San Marcos Sucre**, señaló, que realizó todas las actuaciones pertinentes, con el objeto de dar cumplimiento a lo señalado en las resoluciones Nos. 074 de 2011 y 840 de 2014, expedidas por la UNGRD, por lo cual, indica, “no entiende” por qué fue vinculado al presente asunto.

## 2.2. Fallo impugnado<sup>8</sup>

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Sucre, mediante sentencia del 27 de julio de 2016, negó las pretensiones de la demanda, indicando como argumento, que “*el acto administrativo del cual se exige su cumplimiento, no contiene una orden de manera precisa, clara y actual,*

---

<sup>7</sup> Folios 163 – 165.

<sup>8</sup> Folios 201 – 207.

frente a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD), pues la orden jurídica del cual exige su cumplimiento los demandantes, expresamente está dirigida a los CMGRD y a los Alcaldes Municipales”.

A parte de lo anterior expresó, que las órdenes contenidas en el acto administrativo cuyo cumplimiento se pide, estaba sometido a un plazo, fijado en el término de seis (6) meses, de ahí que el mismo acto administrativo haya otorgado un término perentorio, para que se realizaran las actuaciones pertinentes por parte de los municipios, resultando que dicho término caducó el 17 de octubre de 2014, no existiendo a la fecha, un deber jurídico que cumplir por los entes demandados, al carecer de vigencia.

De igual manera, señaló, que tanto la UNGRD, como los municipios demandados, dieron cabal cumplimiento al acto administrativo cuyo cumplimiento se pide, por lo que, había que negar pretensiones y así se dispuso en la parte resolutive de la sentencia.

### **2.3. La impugnación<sup>9</sup>.**

En término, el demandante impugnó el fallo, señalando, que la pretensión perseguida por el demandante, hace relación a que se practique “el censo y se elaboren las planillas que conceden el beneficio a los tutelantes por parte de las autoridades que le competen en cuanto al acto administrativo o sea la resolución 840 de 8 de agosto de 2014”, de ahí que, lo dicho en sentencia falle en afirmar que se buscan otros propósitos, entre ellos, “la de hechos ilegales” o en aceptar, que los municipios demandados, hayan cumplido con el acto administrativo demandado en cumplimiento, pues, el acervo probatorio demuestra lo contrario, especialmente si se tiene en cuenta que los municipios, remitieron extemporáneamente la información que les fue requerida.

---

<sup>9</sup> Folio 215 – 217.

Agrega, que en ningún momento cuestiona la validez o la legitimidad del acto administrativo, por el contrario, se acepta su contenido, sin estar de acuerdo con que el plazo de seis meses, haya limitado la posibilidad de ejecutarlo, ya que, dicho término, se fijó acatando las órdenes dispuestas por la Corte Constitucional y frente a él, los accionantes, poco o nada podían hacer, por lo que resulta indolente, aplicarles un desistimiento tácito, cuando sus derechos fueron protegidos por amparo de tutela, mediante sentencia judicial, resultando entonces, que a la fecha, aún puede aplicarse los efectos del acto administrativo demandado en cumplimiento.

Finalmente, reitera que la sentencia impugnada, vulnera los requisitos que debe contener, al tiempo que no refirió lo concerniente a lo que se pretende con la demanda.

### **3.- CONSIDERACIONES:**

#### **3.1. Competencia:**

El Tribunal es competente, para conocer en **Segunda Instancia** de la presente acción, conforme lo establecido en el artículo 153 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el art. 150.10 de la misma obra.

#### **3.2 Problema jurídico.**

Como quiera que la parte demandante persigue, que se ordene por vía judicial, el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la resolución No. 840 de agosto 8 de 2014, publicado en el diario oficial 49.246 del 17 de agosto de 2014 y proferida en cumplimiento de la sentencia T – 648 de 2013, emitida por la Honorable Corte Constitucional, debe la Sala, resolver el siguiente interrogante jurídico:

¿Es procedente a través de esta acción, ordenar a la parte demandada, cumplir con lo dispuesto en la resolución antes mencionada?

A fin de resolver el problema planteado, se efectuaran unas breves consideraciones sobre:

- i) Generalidades de la acción de cumplimiento – procedencia
- ii) Caso concreto.

### **3.2.1.- Generalidades de la Acción de Cumplimiento - procedencia.**

La acción de cumplimiento, se encuentra prevista en el artículo 87 de la Constitución Política<sup>10</sup> y desarrollada por la Ley 393 de 1997; con ella, se pretende que cualquier persona, ya sea natural o jurídica, pueda acudir a la autoridad judicial, para exigir el cumplimiento de una norma vigente con fuerza material de ley o un acto administrativo y a su vez, el Juez, puede ordenar a la autoridad pública que se constituya renuente, a darle acatamiento a lo prescrito en la norma.

En efecto, el **artículo 1o. de la Ley 393 de 1997**, dispone que:

*“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”.*<sup>11</sup>

Al dar alcance a la anterior definición, la Corte Constitucional señaló, que la acción de cumplimiento es:

*(la) “... acción destinada a brindarle al particular la oportunidad de exigir de las autoridad la realización del deber omitido, a través de la facultad radicada en cabeza de todos los individuos, que les permite procurar la verdadera vigencia y verificación de las leyes y actos administrativos, acatándose de esta forma uno de los más eficaces principios del Estado de derecho, como es el de que el mandato de la ley o lo ordenado en un acto administrativo no puede dejarse a un simple deseo y tenga en cambio concreción en la realidad”*<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial 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”

<sup>11</sup> En el mismo sentido, el **artículo 146 de la Ley 1437 de 2011**, establece: “Toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”.

<sup>12</sup> Ver sentencia AC-001 de 10 de diciembre de 1992. M. P. Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

Así mismo, en sentencia C - 193 de 1998, la Corte Constitucional, dispuso que:

*“cuando se trata de asegurar el efectivo cumplimiento de la ley material, esto es, de normas generales, impersonales y abstractas, es indudable que el instrumento de protección creado por el Constituyente -la acción de cumplimiento- es el único mecanismo directo idóneo, razón por la cual no le es permitido al legislador crear mecanismos subsidiarios o paralelos para asegurar dicho cumplimiento. Iguales consideraciones son válidas con respecto a los actos administrativos de contenido general que por contener normas de carácter objetivo impersonal y abstracto, son equivalentes materialmente a las leyes. Dada la generalidad de las leyes y actos administrativos, esto es, en cuanto están referidos a una serie indeterminada de personas, situaciones o cosas, no puede pensarse en que exista un afectado concreto por sus disposiciones”.*

Siendo así, entre los caracteres de la acción de cumplimiento, se destaca su **condición de instrumento subsidiario**, es decir, que si la persona que promueve la acción, tiene o tuvo otro mecanismo judicial, para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto incumplido, el mismo se torna improcedente.

Sobre su objeto, en sentencia C- 638 de 2000<sup>13</sup>, se dispuso:

*“3. La acción de cumplimiento tiene un objeto propio y un sujeto activo y otro pasivo, que son definidos directamente por la Constitución. En efecto, el artículo 87 de la Carta que consagra la referida acción, literalmente indica que "Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo."*

*4. Por lo que tiene que ver con el sujeto activo de la acción en comento, del texto transcrito emana con claridad que este puede ser "toda persona". La jurisprudencia constitucional, refiriéndose a esta expresión, ha precisado que ella es comprensiva tanto de las personas naturales como de las jurídicas y, dentro de éstas, las personas jurídicas de derecho público y las de derecho privado. Por su parte los servidores públicos pueden también interponer dicha acción, bien a nombre propio o a nombre de las entidades respecto de las cuales actúan como representantes legales. En este sentido, la Sentencia C- 158 de 1998<sup>2</sup>, refiriéndose al tema de*

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 31 de mayo de 2000. M.P Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

la legitimación activa para interponer la acción de cumplimiento, señaló:

"...en el término "personas" quedan comprendidas tanto las naturales como las jurídicas. Estas últimas, sean de derecho público o de derecho privado, en su condición de personas, valga la redundancia, deben ser reconocidas como titulares de la acción. Por ello, aquellas entidades de derecho público que tienen personería jurídica, pueden interponer la acción de cumplimiento a través de los servidores públicos que sean sus representantes legales."

5. En lo que tiene que ver con el sujeto pasivo de la acción de cumplimiento, es decir con la persona en contra de la cual se interpone dicha acción, aunque la Constitución no lo indica expresamente, de su tenor literal puede inferirse que el mecanismo judicial en referencia puede dirigirse en contra de cualquier autoridad o particular en ejercicio de funciones públicas, responsable del cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. Sobre el particular la Corte ha precisado:

"El objeto y finalidad de la acción de cumplimiento 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.**" (Negrillas fuera del original)

6. Por último, en lo que concierne al objeto propio de esta acción de rango constitucional, es decir a lo que se persigue con su interposición y trámite, la Carta define expresamente que tal finalidad consiste en "hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo."

Comentando esta expresión del constituyente, la Corte ha considerado que "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."

En punto de su **finalidad y requisitos de prosperidad**, destaca lo expuesto por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta<sup>14</sup>, en sentencia del 9 de febrero de 2012, donde se estableció:

---

<sup>14</sup> Sentencia de 9 de febrero de 2012, C. P. Susana Buitrago Valencia, Radicación No. 66001-23-31-000-2011-00286-01 (ACU), Demandante: Luz Magali Montoya González, Demandados: Ministerio de Transporte e Instituto Nacional de Concesiones - Inco

*“La finalidad de la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, es hacer efectivo el derecho del que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, de exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos, a fin de hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente.*

*En desarrollo de ese mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997 establece como requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere, los siguientes:*

*a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1°).*

*b) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (Arts. 5° y 6°).*

*c) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber antes de instaurar la demanda, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8°).*

*d) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en un acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace improcedente la acción, así como también conduce a ése estado el pretender el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración o la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela (Art. 9°)”.*

En ese sentido, el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, se resume las principales características de la pretensión en comento, de la siguiente manera:

*“La acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución busca hacer efectivo el Estado Social de Derecho, haciendo real por parte de las autoridades el cumplimiento de las normas, que de acuerdo con el principio de legalidad enmarcan el ejercicio de las funciones a su cargo.*

*En virtud de lo consagrado en la reglamentación contenida en la ley 393 de 1997, toda persona puede acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.*

*Entre los requisitos mínimos exigidos para la procedencia de la acción, se encuentran: "a) Que la obligación que se pida hacer cumplir esté consignada en la ley o en el acto administrativo (...) b) Que el mandato sea imperativo, inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad frente a la cual se reclama el cumplimiento; y c) Que se pruebe la renuencia del exigido a cumplir, o que se pruebe que el cumplimiento se ha pedido directamente a la autoridad de que se trate."*

*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. Si la obligación no está clara, si existen diferentes interpretaciones sobre la norma que se pretende se cumpla, el particular afectado cuenta con otros mecanismos de defensa judicial a través de los cuales puede discutir y hacer valer sus derechos.*

*La acción de cumplimiento no es el mecanismo apropiado para establecer la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo, lo que se busca es el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, a fin de que el contenido de éste o de aquella tenga concreción en la realidad y no quede su vigencia real y efectiva supeditada a la voluntad particular de la entidad pública.*

*A través de la acción de cumplimiento no es posible "obtener derechos cuya titularidad esté en discusión. La acción, se repite, debe dirigirse a lograr la efectividad y el respeto de los ya existentes, o mejor, a que se cumplan las normas que los reconocen"*

*La acción de cumplimiento sólo procede respecto de actos ejecutorios, esto es en firme por haber concluido el procedimiento administrativo, cuyo mandato sea "imperativo, inobjetable, expreso, que no ofrezca el más mínimo motivo de duda".<sup>15</sup>*

Así mismo, acorde con lo estatuido en el artículo 164, numeral 1, literal e del CPACA, la demanda se puede presentar en cualquier tiempo, cuando "Se solicite el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, siempre que este último no haya perdido fuerza ejecutoria". La norma en comento, deja claro que la pretensión de cumplimiento no caduca, pero sólo se puede ejercitar, cuando la norma de la cual se pretenda cumplir, se encuentre vigente, es decir, que no esté derogada, anulada, suspendida o haya perdido su fuerza ejecutoria.

---

<sup>15</sup> Sentencia, de 12 de octubre de 2005, Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, Rad. No. 1685; Actor: Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

De igual forma, no puede perderse de vista, que la acción de cumplimiento, procede para hacer efectivo el contenido normativo de **actos administrativos y normas con fuerza de ley**, por lo que cualquier instrumento jurídico que se aleje del concepto y naturaleza de los primeros, no puede ser objeto de la acción constitucional en cita.

La anterior eventualidad, puede ser estudiada en aquellos casos, en los cuales se solicita el cumplimiento de actas de compromiso, convenios y acuerdos bilaterales, donde el Honorable Consejo de Estado<sup>16</sup>, ha señalado lo siguiente:

*“En cuanto a las actas objeto de esta acción, cabe decir que, contrario a la apreciación del a quo, no constituyen acto administrativo, sino que solo recogen acuerdos de voluntades bajo la forma de convenios interadministrativos, tendientes a hacer efectiva la incorporación de que se habla en el sub lite, de modo que se han pactado obligaciones mutuas, muchas de las cuales requerirán la expedición de actos administrativos para su formalización o cumplimiento. (...)*

*Por consiguiente, esta acción tampoco procede para exigir el cumplimiento de las obligaciones contenidas en tales actas por no corresponder a la clase de actos susceptibles de la misma, esto es, norma con fuerza material de ley o acto administrativo, que por lo mismo constituyen uno de los supuestos sustanciales de la acción de cumplimiento, el cual no se da en el sub lite.*

*Finalmente, en el evento de que fueren susceptibles de la presente acción, las normas y actos en comento disponen gastos ya que la incorporación solicitada compromete recursos fiscales del distrito de Santa Marta, circunstancia que también hace improcedente la presente acción, atendiendo el artículo 9, parágrafo, de la Ley 393 de 1997.*

---

<sup>16</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 4 de julio de 2003. Expediente con radicación interna ACU 00123. C. P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola. Posición jurídica reiterada en sentencia del 19 de abril de 2007. Expediente con radicación 2005-01292-02 (ACU). C. P. Dr. Filemón Jiménez Ochoa, donde se puntualizó: “Con fundamento en lo precedente, la Sala considera, como acertadamente lo anotó el Tribunal, que el acta que de consuno suscribieron las partes no tiene la naturaleza de acto administrativo, pues en dicho documento no se encuentra plasmado que la administración (E.A.A.B. E.S.P.), por su propia cuenta y voluntad haya realizado una declaración unilateral e individual, ni menos aún que haya impuesto su voluntad tendiente a producir efectos jurídicos individuales en forma directa. En manera alguna puede otorgársele a dicha acta efectos imperativos o decisorios, pues como se dijo, ella no fue producto de una decisión unilateral adoptada por la empresa demandada, sino del consenso logrado entre los diferentes intervinientes”.

*Así las cosas, es evidente que la presente acción es improcedente por cuanto no está demostrado incumplimiento alguno de las normas con fuerza material de ley objeto de la misma, y los demás actos en que se funda no encuadran en la acción de cumplimiento, de donde no se dan los presupuestos sustanciales de esa acción, de allí que la providencia impugnada se debe revocar para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.”*

### **3.2.2.- El caso concreto**

Recapitulando se tiene, que en ejercicio de la acción de cumplimiento, la parte actora, solicita se ordene a los accionados, cumplan lo dispuesto en la resolución No. 840 del 8 de agosto de 2014, proferida por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), que dispone como objeto:

*“Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto establecer el procedimiento para **REHACER el proceso administrativo** establecido en la Resolución No. 074 de 2011 y en la Circular del 16 de diciembre de 2011, únicamente con aquellos municipios que no hayan enviado el reporte de las planillas a la UNGRD o que las enviaran extemporáneamente, así como con aquellos que enviaron las planillas a tiempo y que deben ser verificadas y avaladas por las entidades territoriales, cuando las personas reportadas en las mismas se encuentren en algunos de los siguientes supuestos descritos por la Corte Constitucional:*

- 1. Ser habitantes de un municipio afectado por la segunda ola invernal de 2011, y encontrándose demostrada su condición de damnificado directo de acuerdo con la definición de la resolución número 074 de 2011.*
- 2. Estar registrado en un censo, que no fue enviado o llegó de manera extemporánea a la UNGRD.*
- 3. Encontrarse registrado en planillas enviadas en tiempo, pero que no se haya realizado el pago a los damnificados.*
- 4. Personas que hayan interpuesto acción de tutela por estos mismos hechos o similares antes del 1 de julio de 2014, fecha en la cual la honorable Corte Constitucional notificó a esta entidad la sentencia T-648 de 2013, cuyo fallo haya sido favorable y el mismo se encuentre en firme.*

*Parágrafo: Las autoridades competentes de los respectivos municipios que se encuentren en cualquiera de estos cuatro supuestos, deberán garantizar el derecho al debido proceso de los damnificados directos que fue tutelado por la Corte*

*Constitucional, dentro del trámite que realice la entidad territorial, para entregar la información a la UNGRD” (Negrilla fuera de texto).*

Ahora bien, el contenido obligacional o deber jurídico que se desprende de tal acto administrativo, no es más que la UNGRD y los municipios de San Marcos y la Unión Sucre, en cabeza de su Alcalde Municipal, debían hacer parte de una actuación administrativa, tendiente a establecer qué personas, resultaron damnificadas para el periodo comprendido entre el 01 de septiembre y el 10 de diciembre de 2011, como consecuencia de los eventos hidrometeorológicos ocurridos en el territorio nacional, siempre que se encuentren registrados por los Comités Locales y Regionales de Atención y Prevención de Desastres, con el ánimo de entregarles un apoyo económico, que remedie de alguna manera, su condición de afectados.

Para tal efecto, se fijó como obligación para los entes territoriales municipales, en cabeza de su Alcalde y de los entes que conforman el sistema de riesgos y desastres, la elaboración y envió a la UNGRD de un censo, que detalle quiénes eran damnificados durante la arremetida de la naturaleza, estableciéndose unos términos perentorios, pues no pueden existir actuaciones administrativas eternas, dentro de los cuales, los municipios deberían acreditar la información, con la respectiva documentación.

Siendo así y alejando de toda consideración, el análisis de validez del acto jurídico en mención, pues, desborda la naturaleza de la presente decisión, la Sala no encuentra prueba que indique el incumplimiento del mismo.

Así, si la obligación de la UNGRD, era adelantar una actuación administrativa, para efectos de este proceso, era relevante aportar todo el diligenciamiento que la conforma, para conocer, si la misma se adelantó, cómo se elaboró, quiénes fueron los intervinientes, si hubo participación de los damnificados, lo cual no se hizo, ni a petición del demandante, ni por disposición oficiosa del Juez de conocimiento, como puede conocerse a través del auto que abre a pruebas el proceso (folio 140 y 141).

Siendo así, es decir, si no se cuenta como acervo probatorio, con la actuación administrativa que correspondía adelantar a la UNGRD, resulta evidente, que mucho menos se podrá saber, si los municipios de La Unión y San Marcos, estuvieron atentos a la misma, siendo entonces de recibo, como plena prueba, los informes rendidos por dichos entes territoriales, que dan cuenta del estricto cumplimiento de sus obligaciones, como se anotó en el acápite de contestación de la demanda. Informes que por demás, nunca se tacharon en su contenido, por el demandante, ni fueron contradichos por prueba alguna

En tal sentido, razón tiene la primera instancia, en cuanto señala, que no ha existido incumplimiento alguno, a lo dispuesto en el acto administrativo objeto del medio de control, pero, debe agregarse, por ausencia de prueba en el expediente, que indique lo contrario.

En este punto, debe recordarse, que la carga de la prueba, corresponde a quien pretende demostrar su dicho. Al efecto, el Honorable Consejo de Estado ha sostenido:

*“Pues bien, el artículo 87 de la Constitución Política permite que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo que otra autoridad se rehúsa a observar y que en caso de prosperar la acción, en sentencia se le ordenará la ejecución del deber omitido. “Por lo tanto, la acción de cumplimiento tiene como finalidad proporcionar a toda persona la oportunidad de exigir que las autoridades públicas y los particulares en ejercicio de funciones públicas, cumplan el mandato de la ley o lo previsto en un acto administrativo, a fin de que el contenido de éste o de aquella tengan concreción en la realidad. **Todo lo cual supone la demostración del incumplimiento alegado por parte del demandante y a ello se contrae el thema probandum del proceso.** “En ese sentido, según el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil (aplicable a este proceso por las remisiones contenidas, en su orden, en los artículos 30 de la Ley 393 de 1997 y 168 del Código Contencioso Administrativo), “incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”. Por lo tanto, en materia de acción de cumplimiento, corresponde al actor probar los hechos que alega*

*como indicativos de la inobservancia de la norma o del acto administrativo cuyo cumplimiento demanda<sup>17</sup> (Negrillas ajenas al texto original)”*

Posición que se reiteró, cuando se dijo:

*“Si bien el juez de acción de cumplimiento está autorizado para requerir pruebas e informes sobre las circunstancias aludidas por las partes, el cumplimiento de una carga procesal de éstas no puede excusarse arguyendo que el funcionario de conocimiento tenía la facultad de enervarla haciendo uso de la referida atribución, en este orden de ideas, no es de recibo el alegato de la parte demandante según el cual el hecho que no se haya probado la notificación de la Resolución demandada en cumplimiento y, por ende, el carácter de exigible de la obligación que imponía, es imputable al Tribunal de instancia”<sup>18</sup>*

Obligación que no cumplió el demandante, de ahí que y **EN RESUMEN**, deba confirmarse la decisión recurrida, al no haberse probado incumplimiento alguno, del acto administrativo demandado como incumplido en esta oportunidad.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

## FALLA:

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de fecha 27 de julio de 2016, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Sincelejo, conforme los argumentos antes mencionados.

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, C. P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón, sentencia de 27 de junio de 2003, número de radicado 20001-23-31-000-2003-00478-01 (ACU).

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, C. P. Dr. Filemón Jiménez Ochoa, sentencia de 9 de septiembre de 2005, número de radicado 13001-23-31-000-2004-00037-01 (ACU).

**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, regrese el proceso a su Despacho de origen, dejándose las constancias a que haya lugar.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**  
Aprobado en sesión de la fecha, Acta No. 130/2016

Los Magistrados,

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CARDENAS**

**SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA**