

13001-33-33-007-2022-00108-01

Cartagena de Indias D. T. y C., catorce (14) de junio de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

MEDIO DE CONTROL	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
RADICADO	13001-33-33-007-2022-00108-01
ACCIONANTE	JOSÉ DEL CARMEN CARMONA FORERO
ACCIONADO	DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS
MAGISTRADO PONENTE	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL
TEMA	CUMPLIMIENTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS – REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA RENUENCIA

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala¹ No. 002 de decisión del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante contra la sentencia de dieciséis (16) de mayo de dos mil veintidós (2022), proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se declara la improcedencia de la acción de cumplimiento impetrada.

III.- ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA.

3.1.1. Hechos²

En lo relevante se tiene que la parte actora señala que el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS para el 31 de diciembre de 2013 desalojó a los comerciantes que se encontraban asentados en alrededor de 150 locales comerciales del Mercado Santa Rita de la ciudad de Cartagena, a fin de iniciar trabajos de reconstrucción por el deterioro natural de dicha edificación. En constancia de lo anterior, se suscribió Acta de Compromiso y Resolución N° 8570, ambas de fecha 19 de diciembre de 2013.

¹ Esta decisión se toma mediante Sala virtual en aplicación del ARTÍCULO 4 del ACUERDO PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020 de Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual los cuerpos colegiados de las Altas Cortes y Tribunales del país podrán hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales.

² Folios 3-5 – Expediente Digital, 01Demanda.

Indica que el inicio de las obras se pactó para el 1 de enero de 2014 y que las mismas finalizarían el 30 de junio de ese mismo año.

Manifiesta que la entrega de los locales comerciales se extendió hasta el año 2019 mediante Resolución N° 2727 del 29 de marzo de 2019 (modificada por la Resolución N° 4378 del 31 de mayo de 2019), pero que las obras civiles aún seguirían ejecutándose pues no habían finalizado, condición que fue aceptada por los comerciantes del Mercado Santa Rita, conforme al dicho de la parte actora.

Afirma el demandante que a la fecha el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS ha incumplido en su obligación de finalizar las obras de restauración de los locales comerciales que comprenden el Mercado Santa Rita de esta ciudad.

Al tenor de lo dispuesto se transcribe: “...desde el 1° de julio de 2014 a la fecha de hoy (marzo de 2022) aún **NO** han sido finalizadas las obras civiles del Mercado Santa Rita, por lo tanto, la Alcaldía Distrital de Cartagena debe **FINALIZAR LAS OBRAS EN CONSTRUCCIÓN** con el objeto de evitar accidentes por el desplome de las obras civiles por falta de mantenimiento preventivo y **RECONOCER Y PAGAR** a los comerciantes el Capital de Apoyo Económico...”. Negrillas del texto.

Para el actor, el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS ha incumplido lo pactado en el Acta de Compromiso y Resolución N° 8570 de 2013, razón por la cual, afirma que, cursa una demanda a través del medio de control de reparación directa en el Juzgado Tercero Administrativo de esta ciudad, sin especificar la radicación del mismo.

3.1.2. Pretensiones³

Como consecuencia de los hechos esgrimidos, la parte accionante solicita las siguientes pretensiones:

- “1. La Construcción del CENTRO DE ACOPIO, para realizar el proceso de clasificación, selección, embalaje de productos, reciclaje y manejo de desechos orgánicos.
2. Terminar la zona de CARGUE Y DESCARGUE

³ Folio 6 – Expediente Digital, 01 Demanda.



13001-33-33-007-2022-00108-01

3. Terminar la zona de REFRIGERACIÓN
4. La adecuación de los CUARTOS FRIOS
5. La Reparación de la cubierta o el techo de 2o piso, ya que cuando llueve el Mercado Santa Rita se INUNDA.
6. La corrección de los drenajes pluviales.
7. La corrección del OXIDO Y OTROS DAÑOS QUE SE PRESENTAN EN LA ESTRUCTURA DEL MERCADO SANTA RITA, porque desde el inicio de su construcción a la estructura se le debió hacer MANTENIMIENTO PREVENTIVO CADA SEIS (6) MESES, y desde su construcción a la fecha de hoy (marzo de 2022) han transcurrido más de ocho (8) años y aún NO se le ha realizado un solo mantenimiento desde su construcción año 2.014, exponiendo a los comerciantes y visitantes a una tragedia por falta de mantenimiento del mismo.
8. A los 89 Comerciantes del mercado Santa Rita se les debe entregar el Capital de Mitigación y Apoyo Económico que NO les han cancelado a los comerciantes durante el tiempo que durarán las obras en construcción, correspondiente al 2o semestre del año 2014 (julio 1o al 31 de diciembre del año 2.014); más los años 2.015;2.016;2.017;2.018;2.019;2.020;2021 y los que va corrido del año 2022. lo cual están estipulado en el Acta de Compromiso y la Resolución 8570 ambas emitida el 19 de diciembre de 2019 y que a la fecha la Alcaldía NO ha dado cumplimiento, objeto de la presente acción.
9. Se hace necesario e indispensable la presentación de la ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO, con el único y firme propósito de evitar una posible TRAGEDIA en las instalaciones del Mercado Santa Rita, toda vez que al construir el techo del mercado, los Ingenieros RECOMENDARON y es de obligatorio cumplimiento el MANTENIMIENTO PREVENTIVO A LAS ESTRUCTURA para evitar cualquier accidente que se pueda presentar por el OXIDO Y OTROS DAÑOS EN LA ESTRUCTURA DEL TECHO DEL MERCADO SANTA RITA, porque desde el inicio de su construcción a la fecha NO se la ha hecho MANTENIMIENTO PREVENTIVO y como se dijo antes que, los ingenieros RECOMENDARON la obligación de hacer MANTENIMIENTO PREVENTIVO CADA SEIS (6) MESES, y desde su construcción al día de hoy, han transcurrido más de OCHO (8) AÑOS, y aún NO se le ha realizado un solo mantenimiento, exponiendo a los comerciantes y visitantes a una futura tragedia por el NO mantenimiento del mismo.- razón que cualquier accidente que se presente en las instalaciones del mercado por estos hechos es responsabilidad única y exclusivamente de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias.

13001-33-33-007-2022-00108-01

10. Es de obligatorio cumplimiento hacer eficiente las actividades ADMINISTRATIVAS, OPERATIVAS Y FINANCIERAS DEL MERCADO SANTA RITA, porque si nos va bien, le va bien a Cartagena y tenemos la posibilidad de construir tres (3) cuatro (4) mercados sectoriales en Cartagena, en remplazo del mercado de Bazurto, caso contrario se pierde la posibilidad de tener en Cartagena Supermercados Sectoriales Distritales, lo cual es RESPONSABILIDAD DEL SEÑOR ALCALDE DE LA CIUDAD, Dr. William Daun Chamatt.”

3.1.3. Normas cuyo cumplimiento se persigue

El cumplimiento de lo dispuesto en los siguientes actos administrativos:

- Resolución N° 8570 de fecha 19 de diciembre de 2013⁴.
- Acta de compromiso de fecha 19 de diciembre de 2013. (Fls 15-24 consecutivo 01 Demanda – Expediente digital)
- Resolución N° 2727 del 29 de marzo de 2019⁵.
- Resolución N° 4378 del 31 de mayo de 2019⁶.

3.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.⁷

La accionada DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, presentó escrito en respuesta a la acción constitucional de la referencia, en los siguientes términos:

En primera medida, sostiene que, en la actualidad se viene realizando distintas reparaciones al mercado de Santa Rita, el cual fue entregado en debida forma y a mutuo acuerdo con los distintos comerciantes. Por consiguiente, afirma, no es cierto que haya incumplimiento de los acuerdos y compromisos suscritos con los comerciantes.

Respecto al capital de mitigación, este fue reconocido en el acta de compromiso suscrita, el cual fue debidamente cancelado y por una sola vez, ya que se otorga como ayuda a la instalación de los negocios de los comerciantes en sitios particulares distintos a la edificación del mercado, es por ello que el mismo se dispuso por única vez y en un valor determinado.

⁴ Folios 25 a 30 Consecutivo 01 Demanda – Expediente digital

⁵ Folios 31 a 34 Consecutivo 01 Demanda – Expediente digital

⁶ Folios 35 a 37 ibídem

⁷ Expediente Digital, 06ContestacionDemanda.

13001-33-33-007-2022-00108-01

En lo referente a los mantenimientos, indica que el Distrito suscribió un convenio en el año 2021 mes de octubre por valor de \$351.158.244, destinado al mantenimiento de obras civiles de reparación, por lo cual no es dable señalar que existe una omisión o incumplimiento por parte del Distrito de Cartagena.

Aduce que, el requisito de procedibilidad del presente medio constitucional de la constitución de renuencia no se agotó por cuanto después de observadas las pruebas aportadas, se dilucidan ciertas peticiones así, en la primera petición, el actor no realiza mención alguna de la norma o acto administrativo que aduce incumplido y realiza varias peticiones nuevas posteriores a la entrega ya realizada.

Posteriormente se analiza una segunda petición del 13 de enero de 2020, bajo la cual requiere la entrega del valor restante del capital de apoyo entregado por la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, valores los cuales no se encuentran ordenados en ningún punto de las resoluciones ni compromisos suscritos con la comunidad.

Finalmente, señala que a todas las peticiones relacionadas les fue brindada una respuesta de fondo, una de estas en fecha 12 de julio de 2021 y otra en fecha 21 de julio del mismo año, en la cual la entidad se pronuncia frente a cada uno de sus puntos y solicitudes, pero ninguna se relaciona con los actos administrativos que aduce el actor se han vulnerado.

Concluye que a través de las peticiones remitidas, no constituye renuencia, cuando todos los hechos y pretensiones que el actor sostiene se relaciona a situaciones distintas a las ordenadas en los distintos actos administrativos, ya que dos de los actos administrativos demandados, realizan un reconocimiento a los distintos comerciantes del mercado de Santa Rita en la ciudad de Cartagena y los actos restantes se relacionan con la APERTURA ya realizada desde hace tiempo y con la concesión del apoyo económico en una suma determinada a los comerciantes reconocidos.

Por otro lado, señala que si bien la acción de cumplimiento no podrá recaer o reclamar el cumplimiento de leyes o actos administrativos que establezcan gastos para la administración, observa que en las distintas solicitudes del actor el mismo hace mención siempre a la entrega de sumas de dinero y de capital de mitigación, para lo cual a través de respuesta de fecha 12 de julio de 2021, se le manifestó que la Resolución en mención se le dio cumplimiento en la época de su expedición.

También destaca que solo está pendiente el pago del capital de mitigación a nueve comerciantes del mercado de Santa Rita, comerciantes que fueron reconocidos posterior a la expedición de la Resolución mencionada, y que, en lo referente a capital de mitigación, la secretaria se encuentra realizando las gestiones que permitan realizar el pago del capital mencionado a los nueve (9) comerciantes del mercado de Santa Rita.

3.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.⁸

Mediante sentencia de fecha dieciséis (16) de mayo de dos mil veintidós (2022), el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena resolvió negar las pretensiones relacionadas con el incumplimiento de los actos administrativos contenidos en la Resolución N° 8570 de fecha 19 de diciembre de 2013, el Acta de compromiso de fecha 19 de diciembre de 2013, la Resolución N° 2727 del 29 de marzo de 2019 y Resolución N° 4378 del 31 de mayo de 2019. Como fundamento de su decisión sostuvo las razones que se destacan así:

Realizado el estudio de procedibilidad que requiere la presente acción de cumplimiento, el Despacho observó que la misma no cumplió con el requisito de constitución de la renuencia del DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS para el cumplimiento de los actos administrativos citados en el párrafo anterior.

Indicó que, teniendo en cuenta las peticiones radicadas ante el Distrito de Cartagena en fechas de 11 de diciembre de 2019 y 13 de enero de 2020, estas no constituyen renuencia, toda vez que en las peticiones no se hace mención directa de los actos cuyo cumplimiento se pretende, y aunque se pueda inferir de los hechos relatados, en estas no se reclaman expresamente lo dispuesto en los actos; esto es: Acta de Compromiso de diciembre 19 de 2013, Resolución No. 8570 de diciembre 19 de 2013, Resolución No. 2727 de marzo 29 de 2013, Resolución No. 4378 de mayo 31 de 2019.

Atendiendo lo peticionado en la acción constitucional de la referencia, relativo al reconocimiento y pago del capital de mitigación y apoyo económico a los comerciantes del Mercado Santa Rita, el *a quo* indicó que

⁸ Folio 1-15 – Expediente Digital, 09Sentencia.
"Primero: NEGAR las pretensiones de la demanda.
Segundo: Sin condena en costas."

13001-33-33-007-2022-00108-01

no existe acto administrativo que reconozca el pago de la suma equivalente a seis (6) smlmv hasta completar los doce (12) smlmv, quedando en una simple propuesta no materializada.

En lo que respecta la realización de ciertas obras civiles: i) terminación de la zona de cargue y descargue, ii) zona de refrigeración, iii) adecuación de cuartos fríos, iv) reparación de la cubierta del segundo piso, v) corrección de drenajes pluviales, y del óxido y otros daños en la estructura del mercado, entre otras, indica el fallo objeto de impugnación que, en ninguno de los actos suscritos se enuncia o especifica sobre qué recae la gestión de reconstrucción del mercado, salvo lo que respecta al centro de acopio, lo cual si se menciona.

Por el contrario, lo requerido por la parte actora no se relaciona y excede a las disposiciones establecidas en tales actos, así las cosas, se estaría exigiendo el cumplimiento de otras obligaciones y deudas no ratificadas por la administración.

Así las cosas, la sentencia de primera instancia, insiste que no se observa cumplimiento del requisito de procedibilidad de constituir renuencia, toda vez, que en cuanto a la solicitud del cumplimiento del deber legal o administrativo, la jurisprudencia indica que *"el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento"*, por lo que no se encuentra probada la renuencia dentro de las peticiones presentadas por el actor.

Frente a la existencia de otro mecanismo de defensa judicial el *a quo* indica que la acción de cumplimiento si es el medio de control procedente para pretender, valga la redundancia, el cumplimiento de los actos administrativos contenidos en el Acta de Compromiso de diciembre 19 de 2013, Resolución No. 8570 de diciembre 19 de 2013, Resolución No. 2727 de marzo 29 de 2013, Resolución No. 4378 de mayo 31 de 2019.

Finalmente en lo que respecta al requisito de procedencia relativo a que no podrá perseguirse el cumplimiento de normas que establezcan gastos, señala que la pretensión del actor de realizar un gasto que excede la suma límite que se reconoció en los actos administrativos aludidos en la demanda, esto es 6 SMLV y solicita el pago de otros 6 SMLV, lo cual no ha sido ordenado por la accionada, se debe tener en cuenta que al exigir el cumplimiento de un gasto no dispuesto o establecido por las autoridades competentes para

ello, extralimita la competencia judicial.

Por lo que concluyó negar las pretensiones de la demanda pues no se superan los requisitos de procedibilidad de la renuencia y que no se dirija contra actos que constituyan gastos a cargo de la entidad accionada.

3.4. Impugnación⁹

La parte accionante, el día 26 de mayo de 2022 presentó memorial de impugnación con la finalidad de que se revoque el fallo de primera instancia y se ordene a la accionada cumplir con lo estipulado en los actos administrativos: Acta de Compromiso de diciembre 19 de 2013, Resolución No. 8570 de diciembre 19 de 2013, Resolución No. 2727 de marzo 29 de 2013, Resolución No. 4378 de mayo 31 de 2019, asimismo, se le ordene cumplir con la i) construcción del Centro de Acopio para el proceso de clasificación, selección, embalaje de productos, reciclaje y manejo de desechos orgánicos, ii) terminar la zona de cargue y descargue, iii) terminar la zona de refrigeración, iv) la adecuación de los cuartos fríos, v) la Reparación de la cubierta o el techo de 2o piso del Mercado Santa Rita, vi) la corrección de los drenajes pluviales y vii) la corrección del oxido y otros daños que se presentan en la estructura del Mercado Santa Rita. Como argumentos de su inconformidad y de las anteriores solicitudes, expresa que:

- No es posible tomar como ciertos únicamente lo expresado por el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, y con ella la no acreditación del requisito de la renuencia, pues en sentir del impugnante, si se allegaron al plenario las pruebas documentales necesarias que reflejan el incumplimiento por parte de la administración distrital.
- Señala que no es cierto que el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS entregó el establecimiento comercial denominado “Mercado de Santa Rita” en debida forma y a mutuo acuerdo. Indica que este no se ha entregado en debida forma por cuanto aún faltan obras civiles por ejecutarse tales como: i) construcción del Centro de Acopio para el proceso de clasificación, selección, embalaje de productos, reciclaje y manejo de desechos orgánicos, ii) terminar la zona de cargue y descargue, iii) terminar la zona de refrigeración, iv) la adecuación de los cuartos fríos, v) la Reparación de la cubierta o el techo de 2o piso del Mercado Santa Rita, vi) la corrección de los

⁹ Expediente Digital, 11 AgregarMemorial.



13001-33-33-007-2022-00108-01

drenajes pluviales y vii) la corrección del oxido y otros daños que se presentan en la estructura del Mercado Santa Rita. En lo que respecta al “mutuo acuerdo”, indica que lo que se llevó a cabo fue una entrega bajo acuerdos más no por mutuo acuerdo, puesto que quedó pendiente por la administración distrital la ejecución de las obras restantes por finalizar.

- Indica que a pesar de citarse en el fallo de primera instancia la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado en lo que respecta a los requisitos de procedibilidad de la acción de cumplimiento, el *a quo* desconoció que se allegaron en debida forma los actos incumplidos y que en ese mismo sentido también bien probado el agotamiento de la vía gubernativa, a través de la presentación de los sendos derechos de petición, acciones de tutela e incidentes de desacato propuestos.
- Finalmente, en lo que respecta al cumplimiento del requisito de procedibilidad relativo a que no puede exigirse el cumplimiento de leyes o actos que establezcan gastos para la administración, indica el impugnante que, si bien los actos acusados obedecen asuntos dinerarios, es también cierto que se refiere a actos incumplidos.

3.5. Trámite de la Impugnación.

A través del auto de fecha veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022)¹⁰ el *A-quo* concedió la impugnación presentada por la parte accionante, siendo repartida el 01 de junio de 2022 al Despacho del Ponente¹¹.

3.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público en primera instancia no presentó concepto.

IV.- CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales de primera instancia se ejerció el control de legalidad ordenado por el artículo 207 CPACA. Por ello y como en esta instancia no se observan

¹⁰ Expediente Digital, 12Concedelimpugnación.

¹¹ Expediente Digital, Carpeta Segunda Instancia consecutivo 01 ActaReparto.

13001-33-33-007-2022-00108-01

vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA.

Conforme lo establecido en la Ley 393 de 1997, este Despacho es Competente para conocer en segunda instancia de la presente acción, por ser el superior jerárquico del Juez que decidió la primera instancia.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO.

Teniendo en cuenta los hechos y antecedentes procesales expuestos, le corresponde a la Sala resolver el siguiente problema jurídico:

¿Se encuentra acreditada en la presente acción de cumplimiento los requisitos de procedibilidad exigidos por el legislador y la jurisprudencia para su procedencia?

De encontrar acreditados los requisitos de procedencia de la presente acción, la sala entrará a resolver el siguiente planteamiento:

¿Existe un mandato claro, expreso e imperativo contenido en los actos administrativos contenidos en el Acta de Compromiso de diciembre 19 de 2013, Resolución No. 8570 de diciembre 19 de 2013, Resolución No. 2727 de marzo 29 de 2013, Resolución No. 4378 de mayo 31 de 2019, que hayan sido desconocidos por la entidad accionada conforme lo señala la parte accionante y en efecto se materializa incumplimiento por parte del DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS y en consecuencia, hay lugar a acceder a las pretensiones de la parte accionante?

5.3. TESIS DE LA SALA.

La Sala no encuentra acreditados los requisitos de procedibilidad establecidos en la jurisprudencia y la ley, por lo que decidirá REVOCAR la sentencia del 16 de mayo de 2022, proferida por el Juzgado Séptimo del Circuito de Cartagena, para en su lugar, declarar la IMPROCEDENCIA del medio de constitucional de la referencia, pues es claro que los

13001-33-33-007-2022-00108-01

documentos¹² con los cuales el actor pretende tener por cumplido el requisito de procedibilidad de la renuencia por parte del DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, no reúne los requisitos contemplados en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, pues no se evidencia que el demandante hubiere reclamado expresamente el deber legal o administrativo a cumplir por parte de la entidad, precisando las normas en que se consagra la obligación clara, expresa y exhibible por parte de la autoridad demandada.

A lo anterior se suma, la pretensión a través de la cual el actor pretende obtener el cumplimiento de un acto administrativo que establece gastos del presupuesto público, situación que lo hace notoriamente incompatible, pues contraría el ordenamiento jurídico vigente en materia contractual y presupuestal.

En virtud de ello, las anteriores conclusiones se llega teniendo en cuenta los siguientes parámetros legales y jurisprudenciales:

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

Para desarrollar la tesis la Sala abordará en principio, **(i)** las generalidades propias de la acción constitucional de cumplimiento, **(ii)** requisitos de procedibilidad, para luego abordar **(iii)** el análisis del caso concreto.

5.4.1. De la acción de cumplimiento¹³.

La acción de cumplimiento fue instituida por el constituyente en el artículo 87 de la Carta Política y su desarrollo legal se materializó en la Ley 393 de 1997, como un mecanismo cuya finalidad 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 normas con fuerza material de ley o actos administrativos que han impuesto

¹² “(...)

- Cuatro (4) Derechos de Peticiones, presentados a la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias con fechas: 11 de diciembre de 2019; 13 de enero de 2020; junio 02 del 2021 y abril 28 de 2021 respectivamente.
- Sentencia de Tutela de 1ª instancia del Juzgado Noveno Civil de Cartagena de fecha 18 de junio de 2020; Oficios No. 1020 y 1021 de fecha 18 de junio de 2020 del Juzgado Noveno Civil Municipal.
- Incidente de Desacato de Acción de Tutela de fecha 29 de junio de 2020 del Juzgado Noveno Civil Municipal de Cartagena.
- Incidente de Desacato de fecha julio 31 de 2020 y Oficio de fecha junio 9 de 2021 dirigido al Juzgado Cuarto Administrativo del Circulo de Cartagena.”

¹³ Al respecto pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias, sentencia de 15 de diciembre de 2016, Expediente: 25000-23-41-000-2016-00814-01; 26 de mayo de 2016, Expediente: 52001-23-33-000-2016-00136-01, con ponencia de Alberto Yepes Barreiro. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de febrero de 2017, radicación 11001-33-42-048-2016-00636-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez (E)

13001-33-33-007-2022-00108-01

ciertos deberes u obligaciones a una autoridad que se muestra renuente a cumplirlos, a fin de hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico.

Acorde con lo anterior, establece el artículo 8° de Ley 393 de 1997 que la acción de cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir el inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos y contra los particulares de conformidad con lo consagrado en la misma ley.

Al respecto, la Jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado basada en las normas constitucional y legalmente vigentes, ha señalado que los requisitos de prosperidad de la acción de cumplimiento, son:

- 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 de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a quien se reclama su cumplimiento (arts. 5° y 6°).
- c. Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8°).
- d. No procederá la acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente – artículo 9 Ley 393 de 1997 -.
- e. Que la norma cuyo cumplimiento se persigue no sea de aquéllas que establezcan gastos (Artículo 9 parágrafo Ley 393 de 1997), salvo que la erogación ya esté contemplada en el presupuesto de apropiaciones;

13001-33-33-007-2022-00108-01

- f. Si se persigue el cumplimiento de un acto administrativo de contenido particular es preciso que quien acciona esté legitimado¹⁴.

En esos términos, en la acción constitucional de la referencia particularmente se observa:

5.4.2. De la constitución de la renuencia.

A este respecto, tenemos que el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5 del artículo 10 ibídem, determinó como requisito de procedibilidad de la Acción de Cumplimiento que con la demanda se aporte prueba de haber requerido a la accionada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, para el cumplimiento del deber legal o administrativo que alega haber sido desatendido por la misma, asimismo, que no obstante al requerimiento se mantenga el incumplimiento o se guarde silencio frente a la solicitud.

El Consejo de Estado, al estudiar el cumplimiento del requisito de procedibilidad para la procedencia de la acción de cumplimiento, ha mantenido el criterio según el cual la solicitud debe exteriorizar que su propósito es el cumplimiento de una determinada ley o acto administrativo, para el efecto indicó:

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

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

¹⁴ En sentencia de 5 de febrero de 1999, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, con Ponencia de Julio Correa Restrepo dijo: “De lo anterior se deduce que cualquier persona, sin acreditar interés para demandar puede reclamar que se haga efectivo el cumplimiento de una norma de carácter general, pero cuando lo que se pretende hacer efectivo es el cumplimiento de una ley en sentido formal o un acto administrativo de carácter particular ante la Administración, se hace necesario que sea el titular del derecho lesionado”.



13001-33-33-007-2022-00108-01

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 táctica 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 de ley o actos administrativos”¹⁵

Concordante con lo anterior, esa Alta Corporación ha señalad que si la solicitud contiene una finalidad distinta a la constitución de renuencia no será posible tenerla para el cumplimiento de ese requisito. Veamos:

*“(…)Es claro, entonces, que **el requerimiento hecho por la demandante tuvo un propósito diferente a la constitución de la renuencia para el ejercicio de la acción**, como lo observó el apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. (...) Incluso, la solicitud corresponde a la iniciación de la actuación administrativa dirigida a obtener de la CAR la definición del trazado de la servidumbre de interés privado a la cual aspira, la cual no puede asimilarse a la constitución de la renuencia. (...) **Concluye la Sala que en este caso no fue acreditado el debido agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción, por parte de la actora, como lo exige expresamente la norma legal que regula el ejercicio y trámite de la acción de cumplimiento.**”¹⁶* Negrillas y subrayas fuera del texto

5.5. Caso en concreto.

5.5.1. Hechos probados.

- Copia del Acta de compromiso de fecha 19 de diciembre de 2013 suscrita entre los señores HERMAS DE JESÚS RODRÍGUEZ TOLOZA, JAMES RODRÍGUEZ COGOLLO, ADANOLY COGOLLO GUZMÁN, DORISANA

¹⁵ Consejo de Estado Sección Quinta. Providencia del 24 de junio de 2004 Exp. ACU-2003-00724 MP. Darío Quiñones Pinilla

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020) Radicación número: 25000-23-41-000-2019-00986-01 (ACU) Actor: MARÍA ZENaida PINEDA PERALTA Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR



13001-33-33-007-2022-00108-01

VEGA GONZÁLEZ, JAIME ARTURO GIRALDO ARCILLA, NURIS MASCO PLATA, VICTOR DE LAS AGUAS MÁRQUEZ, MANUELA ECHENIQUE BARRIOS, RAFAEL EDGAR MORENO PAULT, ALVARO ENRIQUE AMAYA RODRÍGUEZ, ISIDRO JOSÉ ARRIETA DE ÁVILA, OGUITT ELADIO MARTÍNEZ ORTÍZ, EDGAR ENRIQUE MORALES ALVARADO, LIGIA MARÍA ESPRIELLA TORDECILLA, JOSÉ PERPINO MEDINA RIVERA, JUAN BAUTISTA ARRIETA DE ÁVILA, LEONOR ALCALÁ MUNEVAR, GLADYS ACEVEDO DE DÍAZ, DIONISIA GARCÍA ROSIS, LILIA BEATRIZ ZULETA ALCALÁ, MARGOTH ANTONIA PEROZA DE MARTÍNEZ, LUIS ALFONSO SORACA ACUÑA, MANUEL FRANCISCO ARIZA URDA, ALFREDO PALOMINO ANGULO, SIXTA TULIA GELES, LUIS MARÍA TORRES LARA, ANGEL MERCADO TORRES, AMALFI PEROZA MASCO, JADER JOSÉ GARCÍA OLIVEROS, CARLOS JULIO RODRÍGUEZ MAZUERA, LUIS EFREN VELOSA CASTILLO, ANA MALBINA RICARDO DÍAZ, DIONISIO RAFAEL ARRIETA DE ÁVILA, MODESTO RUÍZ SOSA, JUANA FRANCISCA PÉREZ IRIARTE, MARGARITA GIRADO GARCÍA, SANDRA PEROZA MASCO, EMILIA MARÍA PÉREZ DE NUÑEZ, AURELIA ELISA MEJÍA HERNÁNDEZ, LUIS SEGUNDO MORELO SAMPAYO, RODRIGO ZULETA, LUZ BELLY PASCUALES DE TERAN, HUMBERTO TEHERAN SAMPAYO, OLGA RAQUEL CASTRO DE SORACA, JORGE CASTILLO ROCHA, JUAN CARLOS GAVIRIA QUIROZ, JALIT NAZARENO MENDOZA IZQUIERDO, GABRIEL GUTIERREZ RECUERO, ADALBERTO CANTILLO GRAU, MARÍA ACEVEDO VÁSQUEZ, MARÍA MAGDALENA VENENCIA ESCAMILLA, LEONOR RENGIFO MOSQUERA, LUIS MIGUEL HERNÁNDEZ ARNEDO, MARÍA LIBRADA OSORIO ÁLVAREZ, MANUEL EVARISTO SIERRA OSORIO, ESTHER MANRIQUE BERRIO, FRANCISCO JOSÉ RUÍZ PATERNINA, TULIA APARICIO DE VALIENTE, ANA CRISTINA BRAND VELÁSQUEZ, WILFRIDO REYES DÍAZ, ANTONIO CORPAS JIMÉNEZ, HIPOLITA ZOBEIDA ROCHA CARRANZA DE CASTILLO, FREDY JESÚS MONTES MELÉNDREZ, JOSÉ MATÍAS CAVADIAS IZQUIERDO y LILIANA DEL CARMEN LLAMAS RODRÍGUEZ, en calidad de Comerciantes del Mercado de Santa Rita, junto con el Secretario de Participación y Desarrollo Social, y, el Asesor de Despacho de la Alcaldía Mayor del Distrito de Cartagena de Indias. (Fls 15-24 Consecutivo 01Demanda)

- Copia de la Resolución 8570 de fecha 19 de diciembre de 2013 expedida por la Secretaría de Planeación y Desarrollo Social de la Alcaldía Mayor del Distrito de Cartagena de Indias "Por medio la cual se asigna un capital de mitigación y apoyo económico para la reubicación transitoria de ochenta (80) comerciantes que ejercen su labor como minoristas del Mercado sectorial de Santa Rita en la ciudad de Cartagena de Indias". (Fls 25-30 Consecutivo 01Demanda)

13001-33-33-007-2022-00108-01

- Copia de la Resolución 2727 de fecha 29 de marzo de 2019 expedida por el Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias “Por la cual se determina la apertura del Mercado de Santa Rita y entrega física de los locales, se reconoce una compensación económica a los comerciantes del Mercado de Santa Rita y se dictan otras disposiciones”. (Fls 31-34 Consecutivo 01Demanda)
- Copia de la Resolución 4378 de fecha 31 de mayo de 2019 suscrita por el Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias “Por la cual se modifica la Resolución 2727 del 29 de marzo de 2019 y se dictan otras disposiciones”. (Fls 35-37 Consecutivo 01Demanda)
- Copia de la petición de fecha 11 de diciembre de 2019 con radicado de entrada al buzón de la administración distrital N° EXT-AMC-19-0116315; suscrita por el hoy accionante. (Fls 38-48 Consecutivo 01Demanda)
- Copia de la petición de fecha 13 de enero de 2020 con radicado de entrada al buzón de la administración distrital N° EXT-AMC-20-0003112; suscrita por el hoy accionante. (Fls 49-62 Consecutivo 01Demanda)
- Copia de la acción de tutela instaurada por el señor JOSÉ DEL CARMEN CARMONA FORERO en contra del DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, para el amparo a su derecho fundamental de petición e igualdad. (Fls 63-72 Consecutivo 01Demanda)

5.5.2. Análisis crítico de cara a los hechos probados.

En el *sub lite*, el accionante presentó acción de cumplimiento, con el propósito de conminar al Distrito de Cartagena de Indias a acatar lo dispuesto en los actos administrativos expedidos por la misma administración municipal, a través del cual, se ordenó en forma transitoria la entrega de un “capital de mitigación y apoyo económico” a favor de 80 comerciantes del Mercado Santa Rita, así como, la entrega física de los locales comerciales que comprenden dicho centro de abastos de la ciudad de Cartagena.

Normas que se pretenden hacer cumplir.

En ejercicio de la presente acción, el señor JOSÉ CARMONA FORERO, pretende el cumplimiento de los siguientes actos administrativos, cuyo contenido se transcribe en su totalidad para su mejor comprensión:

- Resolución N° 8570 de fecha 19 de diciembre de 2013¹⁷, en cuya parte resolutive se ordena:

¹⁷ Folios 25 a 30 Consecutivo 01 Demanda – Expediente digital



RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Reconocer como comerciantes del Mercado Santa Rita de la ciudad de Cartagena a las personas que a continuación se enuncia e identifican, quienes entrarán a ser beneficiarios del plan de reubicación transitoria y entrega de capitales de mitigación:

- Acta de compromiso de fecha 19 de diciembre de 2013, consignándose como acuerdo el siguiente:

2. ACUERDOS ENTRE LAS PARTES:

Después del proceso de concertación y diálogo a que alude el capítulo de antecedentes del presente documento, las partes, dando estricto cumplimiento a lo previsto en los artículos 1º, inciso segundo del artículo 2º, 33 de la Constitución Política Colombiana, así como lo reseñado en la sentencia C 131-04, entre otras, que establece que el principio de confianza legítima, "... es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica...". El mismo pronunciamiento agrega que "... De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación...", así como lo previsto en el artículo primero del Decreto Distrital decreto 1284 de 2010, por medio del cual se adopta el Manual de Funciones del Distrito de Cartagena, establece que son funciones esenciales de la Secretaría de Participación y Desarrollo Social realizar programas de desarrollo económico orientados al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades que son objeto de su acción, y luego de haber socializado con los comerciantes suscriptores de este documento su contenido y alcance, se acuerda lo siguiente:

- 2.1. Que es necesaria la desocupación de los locales que han venido utilizando los comerciantes abajo identificados, quienes hacen parte del censo consolidado de comerciantes del Mercado de Santa Rita, con que cuenta la administración distrital, para los efectos de proceder a dar inicio a las obras de reconstrucción del referido Centro de Acopio, conforme contratación Estatal celebrada por el Distrito de Cartagena con la firma UT SANTA RITA 2013.
- 2.2. Que las obras de reconstrucción del Mercado de Santa Rita hacen parte de la política de Constitución del Sistema de Seguridad y Abastecimiento Alimentario Regional, que cuenta entre sus programas con la construcción de una red de mercados minoristas, siendo el mercado de Santa Rita el piloto del Sistema.
- 2.3. Que los comerciantes suscriptores de la presente acta restituirán al Distrito de Cartagena, los locales que actualmente ocupan en el Mercado de Santa Rita, una vez reciban de manera efectiva el capital de mitigación que les ayude desde el punto de vista económico a la instalación de sus negocios en sitios particulares distintos a la edificación del mercado y contribuya al desarrollo de sus capacidades empresariales de forma tal que se propicie la sostenibilidad de sus nuevas unidades productivas, aceptando que el valor que recibirán como capital de apoyo y mitigación es por valor de tres millones quinientos sesenta y seis mil novecientos treinta y siete pesos con cincuenta centavos (\$3.566.937.50) por una sola vez.
- 2.4. Que el Distrito de Cartagena, a través de la Secretaría de Participación y Desarrollo Social y su Programa Plan de Emergencia Social Pedro Romero PES-PR, se compromete a integrar al comerciante que suscribe el presente acto, a los programas institucionales de esta Secretaría, que le permitan adaptarse a las nuevas condiciones a que se verá sometido (a) su desempeño comercial durante el tiempo que durarán las obras de reconstrucción, así como a programas que contribuyan al desarrollo de sus capacidades empresariales de forma tal que se mejoren sus prácticas comerciales, manejo productivo de residuos sólidos, asociatividad, innovación de negocios, entre otros aspectos, con el fin último de que el comerciante esté dispuesto y preparado para adaptarse a la nueva realidad del ejercicio del comercio en el Mercado de Santa Rita ya reconstruido.





13001-33-33-007-2022-00108-01

- 2.5. Que el Distrito de Cartagena se compromete a incluir al comerciante que comparece a la firma del presente documento en una lista de elegibles para la asignación de locales en el Mercado de Santa Rita reconstruido, previo el cumplimiento de los requerimientos administrativos y legales que serán establecidos por la Administración Distrital y la firma de los convenios, acuerdos y/o contratos que sean menester para que el comerciante haga uso adecuado del módulo o local.
- 2.6. Que los comerciantes se comprometen desde ahora como beneficiarios del proyecto a dar cumplimiento a las obligaciones y deberes que se consignarán en los convenios, acuerdos y/o contratos que se suscribirán al momento de hacer la reasignación de los correspondientes locales en el Nuevo Mercado, así como a dar estricto cumplimiento a los reglamentos de administración del Nuevo Mercado de Santa Rita.
- 2.7. Que los comerciantes se comprometen a desocupar y consecuentemente restituir voluntariamente los locales que ocupan a más tardar el día treinta (30) de diciembre de 2013, fecha en la cual el Distrito de Cartagena procederá a intervenir físicamente la totalidad de las instalaciones del Mercado con el fin de dar cumplimiento al cronograma de obras de reconstrucción del Mercado.
- 2.8. Que los comerciantes renuncian desde ahora a la interposición de cualquier reclamación judicial o extrajudicial relacionada con la restitución de los locales que actualmente ocupan para los efectos de proceder a la iniciación de la obra de reconstrucción del Mercado de Santa Rita, la cual conforme a lo previsto en numeral precedente, deberá tener lugar a más tardar el día 30 de diciembre del año en curso, considerando que los acuerdos, derechos y obligaciones que quedan consignados en el presente acto, han sido contraídos de manera libre y espontánea por las partes y son el resultado de todo un proceso de concertación conforme a los detalles que quedaron expuestos en los antecedentes del presente documento y se garantizan de manera plena los derechos constitucionales fundamentales y legales del comerciante, sin perjuicio de las consecuencias que se puedan derivar del incumplimiento de las condiciones que se establecen en el presente acta de compromiso.

- Resolución N° 2727 del 29 de marzo de 2019¹⁸.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Ordenar la apertura del nuevo Mercado de Santa Rita, y la entrega de los respectivos locales, a los comerciantes reconocidos como adjudicatarios mediante Resolución 8964 del 24 de diciembre de 2015, emanada de esta Administración Distrital.

ARTÍCULO SEGUNDO. La apertura del Mercado de Santa Rita se efectuará dentro de los quince días posteriores a que se suscriban el cincuenta por ciento (50%) de los contratos de uso por parte de los adjudicatarios reconocidos en la Resolución 8964 del 24 de diciembre de 2015. En todo caso, la apertura no podrá exceder el 31 de mayo de 2019, por lo que si llegada esta fecha, no se han suscrito el 50% de los contratos de uso, el Mercado de Santa Rita iniciará actividades comerciales con el número de comerciantes que hayan procedido a perfeccionar dicho acto.

¹⁸ Folios 31 a 34 Consecutivo 01 Demanda – Expediente digital



13001-33-33-007-2022-00108-01

ARTÍCULO TERCERO. Los locales adjudicados cuyo contrato de uso no se haya perfeccionado el 31 de mayo de 2019, serán considerados como vacantes, y por ende deberán ser incluidos en un nuevo proceso de adjudicación que se rija por las normas pertinentes contempladas en el Decreto 1708 del 24 de diciembre de 2015, por medio del cual se expidió el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de esta plaza de mercado.

ARTÍCULO CUARTO. Conceder a los ochenta (80) comerciantes del antiguo mercado de Santa Rita, un apoyo económico, en una suma equivalente a seis Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes cada uno, con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal 2019.

ARTÍCULO QUINTO. Deléguese a la Secretaría de Despacho Código 020 Grado 61 de la Secretaría General, para que haga la entrega física de los locales e implemente los procedimientos y grupos de trabajo necesarios para lograr el fin del presente Decreto, asegure el funcionamiento del Mercado de Santa Rita y garantice la estabilidad ambiental del mismo.

ARTÍCULO SEXTO. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y será publicada en la Página Web de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias.

- Resolución N° 4378 del 31 de mayo de 2019¹⁹.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Modificar el Artículo 2 de la Resolución 2727 de 2019, en el sentido que la apertura del Mercado de Santa Rita, considerada en la parte resolutive de la Resolución 2727 de 29 de marzo de 2019, se efectuará dentro de los quince días posteriores a que se suscriban el cincuenta por ciento (50%) de los contratos de uso por parte de los adjudicatarios reconocidos en la Resolución 8964 del 24 de diciembre de 2015. En todo caso, la apertura no podrá exceder al 3 de julio de 2019, por lo que si llegaba esta fecha, no se han suscrito el 50% de los contratos de uso, el Mercado de Santa Rita iniciará actividades comerciales con el número de comerciantes que hayan procedido a perfeccionar dicho acto.

ARTÍCULO SEGUNDO. Modificar el Artículo 3 de la Resolución 2727 de 2019, en el sentido que los locales adjudicados cuyo contrato de uso no se haya perfeccionado el 3 de julio de 2019, serán considerados como vacantes, y por ende deberán ser incluidos en un nuevo proceso de adjudicación que se rija por las normas pertinentes contempladas en el Decreto 1708 del 24 de diciembre de 2015, por medio del cual se expidió el Reglamento Administrativo, Operativo y de Mantenimiento de esta plaza de mercado.

ARTÍCULO TERCERO. Modificar el Artículo 4 de la Resolución 2727 de 2019, en el sentido de que los comerciantes a quienes se reconoce el incentivo económico son 80, teniendo en cuenta el contenido de las resoluciones 8964 del 24 de diciembre de 2015, 5366 del 11 de julio de 2016, 5367 del 11 de julio de 2016, 5368 del 11 de julio de 2016 y 7393 del 12 de septiembre de 2016.

ARTÍCULO CUARTO. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición y será publicada en la Página Web de la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias.

Sea lo primero indicar que el acta de compromiso sin número de fecha 19 de diciembre de 2013 no se trata de un acto administrativo y menos aún de una ley, en tanto, no se trata de una decisión unilateral de la administración pública ni del legislador, sino en realidad se trata de un acuerdo de voluntades entre el Distrito de Cartagena de Indias y los 80 comerciantes del Mercado Santa Rita que la suscriben, lo cual escapa al objeto de la acción de cumplimiento.

Por otro lado, frente a las demás decisiones que el demandante extraña su cumplimiento si se tienen como actos administrativos, allí se establece un reconocimiento económico como "capital de mitigación y apoyo

¹⁹ Folios 35 a 37 ibídem



13001-33-33-007-2022-00108-01

económico" a favor de 80 comerciantes del Mercado Santa Rita, así como la entrega física de los locales comerciales que comprenden dicho centro de abastos de la ciudad de Cartagena.

Se observa que, si bien el actor manifiesta en su demanda que radicó cuatro (4) peticiones, lo cierto es que solo se allegaron con la demanda las peticiones de fecha 11 de diciembre de 2019 (Fls 38-48 Consecutivo 01Demanda), y, 13 de enero de 2020 (Fls 49-62 Consecutivo 01Demanda)

Por consiguiente, los documentos presentados como prueba del requisito de la renuencia y de manera previa al ejercicio de la presente acción de cumplimiento, el señor JOSÉ CARMONA FORERO radicó escritos a la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, a través de las cuales solicitó de forma puntual y reiterada:

Petición de fecha 11 de diciembre de 2019:

SE SOLICITA

- 1) Que se le entregue el restante valor solicitado que representa 6 SMLV porque los comerciantes del mercado Santa Rita **NO** les alcanzó el capital de apoyo entregado por la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, consistente en 6 SMLV, para poner en funcionamiento los locales comerciales por tal razón se solicitan los restantes 6 SMLV, hasta completar los 12 SMLV solicitados en el punto 2, o **CONCILIAR** la demanda presentada en el juzgado Tercero Administrativo oral de Cartagena. Dicha conciliación se encuentra vigente.
- 2) Que se realicen las obras civiles que faltan por terminar para la culminación total de las obras civiles del mercado Santa Rita.
- 3) Que se ponga en practica la caracterización y la planimetría aprobada en su oportunidad con el objeto de poner en orden la administración del mercado Santa Rita.
- 4) Que se les cancele el capital semilla y de mitigación a los comerciantes del mercado Santa Rita, que la alcaldía les adeuda desde diciembre 31 del año 2013 a la fecha y la dejada de cancelar en agosto 31 a los 9 comerciantes que no se han tenido en cuenta en la entrega del capital de apoyo o se **CONCILIE** la demanda presentada en el juzgado tercero administrativo oral del círculo de Cartagena.
- 5) Que se elaboren y entreguen a los comerciantes los actos administrativos para corregir **EL REGLAMENTO INTERNO Y EL CONTRATO DE USO O DE ARRIENDO**, para garantizarle a los comerciantes el buen funcionamiento administrativo del mercado Santa Rita.
- 6) Que se elaboren y les sean entregados a los comerciantes del mercado Santa Rita los actos administrativos por la excepción del pago administración por 5 años y que la Alcaldía propuso 2 años y que a la fecha no se han elaborado los actos administrativos respectivos.



13001-33-33-007-2022-00108-01

- 7) Que se elaboren y se entreguen a los comerciantes los actos administrativos para la puesta en marcha del **CENTRO DE ACOPIO**, cuyo centro es indispensable y de obligatorio cumplimiento en los mercados sectoriales y que la Alcaldía Distrital de Cartagena debe cumplir obligatoriamente.
- 8) Se solicita copia del acta correspondiente a la reunión realizada el 3 de julio del 2019 en donde los comerciantes firmaron el recibo de los locales comerciales del mercado Santa Rita.
- 9) Que se elaboren y entreguen a los comerciantes del mercado Santa Rita los actos administrativos por la entrega del edificio donde funciona el mercado Santa Rita; los actos administrativos por los locales entregados por la Alcaldía y recibidos por los comerciantes, como también el acta correspondiente a la inauguración del mercado Santa Rita.
- 10) Se solicita la elaboración y entrega de los actos administrativos por la entrega del local 1 mas o el local extra que le entregaron a los comerciantes y que a la fecha **NO HAN RECIBIDO LAS ACTAS DE ENTREGA DE LOS LOCALES**.
- 11) Se solicita que se elabore y se le entregue a la Sra. **MARY GIRALDO PINEDA** los actos administrativos correspondientes a los dos locales extras que se le debe entregar en contraprestación de los dineros invertidos en la construcción de su local cuyo valor superaron los **NUEVE MILLONES DE PESOS**; o en su defecto se le devuelva el valor invertido en ellos.
- 12) Que la Alcaldía distrital de Cartagena de Indias elabore y entregue a los comerciantes del mercado Santa Rita los actos administrativos para la adquisición de las cámaras de seguridad; el circuito cerrado; los radios para el frente de seguridad como también realizar marketing publicitario para atraer a mercaar a clientes potenciales del sector, además se solicita la elaboración de los actos administrativos para la ampliación del personal de servicio de aseo y vigilancia ya que estos son insuficientes.
- 13) Se solicita que se le entregue a los comerciantes el mercado Santa Rita en **COMODATO**, por el tiempo que la ley lo permita, con el objeto de que, los mismo comerciantes del mercado Santa Rita agrupados en una **ASOCIACION** administren el mercado Santa Rita, ya que tienen la experiencia para ello; por estar mas de 40 años ubicados en el mercado Santa Rita.

Cuando las extintas EEPMM de Cartagena los abandonó los dejaron con una deuda a Electricaribe por mas de 100 millones de pesos, que los comerciantes pagaran a las EEPMM de Cartagena en su oportunidad y que estas al desaparecer aprovecharon para no cancelar a Electricaribe. Mas sin embargo Electricaribe acusó para el pago de los servicios y, conmucho esfuerzo, los comerciantes volvieron a pagar la misma deuda, razon por la que, ellos se hicieron cargo de la administracion sin ningun inconveniente que se viera en peligro los intereses de todos y cada uno de ellos. Además la Administracion actual del mercado Santa Rita la tienen hoy los comerciantes desde el 31 de Agosto del 2009, realizando todos los actos administrativos para ello.

Petición de fecha 13 de enero de 2020: En esta el actor transcribe las peticiones de la solicitud de fecha 11 de diciembre de 2019, adicionalmente pretendió:

- 14) Solicitamos en su oportunidad al señor alcalde Pedrito Pereira los servicios del Gaula, para el caso se le adjudico el local para la instalacion del Gaula para hacer acompañamiento en la seguridad de los comerciantes del mercado de Santa Rita, asi mismo se solicito la instalacion de una sucursal del Banco de Colombia.

De lo transcrito, se tiene que la parte actora no allegó la prueba de la renuencia de que trata el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, como requisito de procedibilidad de la acción constitucional de la referencia, pues no se evidencia que el demandante hubiere reclamado expresamente el deber legal o administrativo a cumplir por parte de la entidad, precisando las normas en que se consagra la obligación clara, expresa y exigible por parte de la autoridad demandada.

Advierte la Sala que, en las citadas peticiones, el actor no solicitó al DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS el efectivo cumplimiento de los actos administrativos cuestionados, esto es:

- Resolución N° 8570 de fecha 19 de diciembre de 2013.
- Resolución N° 2727 del 29 de marzo de 2019.
- Resolución N° 4378 del 31 de mayo de 2019.

Por el contrario, lo que hizo fue pedir la realización de ciertas obras civiles: i) terminación de la zona de cargue y descargue, ii) zona de refrigeración, iii) adecuación de cuartos fríos, iv) reparación de la cubierta del segundo piso, v) corrección de drenajes pluviales, y del óxido y otros daños en la estructura del mercado, entre otras; así como, el pago de la suma equivalente a 6 smlmv restantes de los 12 smlmv que fueron aprobados por el Distrito por concepto de capital de apoyo a favor de los comerciantes del Mercado Santa Rita.

Es claro, entonces, que el requerimiento hecho por el demandante tuvo un propósito diferente a la constitución de la renuencia para el ejercicio de la acción, como lo observó el apoderado de la demandada.

13001-33-33-007-2022-00108-01

Incluso, la solicitud corresponde a la culminación de unas obras civiles al interior del Mercado Santa Rita de esta ciudad, la cual no puede asimilarse a la constitución de la renuencia.

Concluye la Sala que en este caso no fue acreditado el debido agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción, por parte del actor, como lo exige expresamente la norma legal que regula el ejercicio y trámite de la acción de cumplimiento, siendo ello así, es innecesario abordar otros requisitos de procedencia, así como el fondo del asunto.

6.2.1 CONCLUSIÓN

Así las cosas, para esta Corporación, al no cumplirse el presupuesto para la procedencia de la acción de cumplimiento de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, en razón a que actor no acreditó haber constituido en renuencia al Distrito de Cartagena de Indias frente al cumplimiento de los actos administrativos identificados en el escrito de demanda, deberá declararse la improcedencia de la presente acción constitucional y en consecuencia, se revocará la sentencia del Juzgado Séptimo Administrativo de Cartagena, de fecha 16 de mayo de 2022, que negó las pretensiones, por las razones expuestas en la parte motiva de esta.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia de fecha dieciséis (16) de mayo de dos mil veintidós (2022), proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la improcedencia de la presente acción de cumplimiento de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NOTIFÍQUESE esta decisión a las partes, en las formas previstas en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO: Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor **ARCHÍVESE** el expediente.



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en Sala Virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL

MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ