



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia -

C O P I A



SIGCMA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, once (11) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

ASUNTO: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – APELACIÓN SENTENCIA
DEMANDANTE: CAROLINA LÓPEZ AMAYA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE AGUACHICA – CESAR
RADICADO: 20-001-33-33-005-2019-00157-01
MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA

I. ASUNTO.-

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por el accionante, contra la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar, de fecha once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019), por medio de la cual declaró improcedente la presente acción de cumplimiento.

II.- ANTECEDENTES.-

2.1.- HECHOS.-

Se resumen de la siguiente manera:

Manifestó la accionante, que el 10 de abril de 2016, suscribió contrato de arrendamiento con su padre, el señor José Daniel López Paéz, sobre el bien inmueble identificado antes en la carrera 1° entre calle 5B, hoy carrera 1° oeste 5F 20 1, acordando el precio del canon en la suma de \$200.000, el cual se venía cancelando de forma oportuna.

Relató, que el día 29 de abril de 2018 tuvo conocimiento que su señor padre fue demandado por los señores Jorge Eduardo Acosta Guerrero y Noritza Estrada Manrique, mediante un proceso de restitución de bien inmueble, alegando que eran los propietarios del inmueble y que tenían una relación contractual con aquel.

Continuó narrando, que del Certificado de Libertad y Tradición No. 196-59982 se desprende, que el Municipio de Aguachica a través de la Resolución No. 379 de 2017 del 2 de mayo de 2017, cedió a título gratuito un bien fiscal, acto en el cual se generaron una serie de inconsistencias, toda vez que no es cierto que los señores Jorge Eduardo Acosta Guerrero y Noritza Estrada Manrique ostentaran la posesión del inmueble desde el año 2001, pues ella adquirió mediante carta venta la propiedad del mismo en el año 2016, y desde esa fecha ha ostentado la posesión pacífica e ininterrumpida, al punto de haber realizado los trámites pertinentes para la instalación de los servicios de agua, luz, gas y alcantarillado.

Agregó, que el 21 de mayo de 2018 presentó derecho de petición ante el Municipio de Aguachica, solicitando que hiciera efectiva la condición resolutoria impuesta en el artículo tercero de la Resolución No. 379 de 2017, sin embargo, mediante respuesta de fecha 24 de julio de la misma anualidad, dicho ente negó la misma; razón por la cual, presentó nuevamente petición en tal sentido en las instalaciones de Fonvisocial, sin obtener respuesta alguna.

Finalmente indicó, que el 25 de marzo de 2019 interpuso derecho de petición ante el Ministerio de Vivienda y el Municipio de Aguachica para que dieran cumplimiento o aplicación al artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, y de esa manera se hiciera efectiva la condición resolutoria de que trata el artículo tercero de la Resolución No. 379 de 2017, habiéndose proferido respuesta por la cartera ministerial, a través de oficio de fecha 9 de abril de 2019, manifestando que el bien inmueble fue transferido por el Municipio de Aguachica y es éste quien tiene a su favor la constitución de la condición resolutoria y aplicación del acto administrativo referido, pese a ello, adujo que el Municipio de Aguachica no contestó la solicitud de cumplimiento.

2.2.- PETICIÓN.-

El accionante pretende a través de la acción de cumplimiento:

“Primero: Se declare que el Municipio de Aguachica, Cesar, no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el 21 de la Ley 1537 de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones” y el artículo 3 de la resolución No. 379 de 2017 “Por la cual se cede a título gratuito un bien fiscal”.

Segundo: Se ordene al Municipio de Aguachica, Cesar, para que a través del funcionario competente de cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley 1537 de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones” y el artículo 3 de la resolución No. 379 de 2017 “Por la cual se cede a título gratuito un bien fiscal.

Tercero: Se ordene al Municipio de Aguachica, Cesar, para que a través del funcionario competente a petición de parte, declare probada y se haga efectiva la condición resolutoria de que trata el artículo tercero de la resolución No. 379 de 2017 teniendo en cuenta que a quienes se les cedió el inmueble nunca han vivido y no viven en el mismo, prueba de ello es el proceso de restitución de bien inmueble, máxime, cuando quieren hacerle ver al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal que lo explotan económicamente mediante un contrato de arrendamiento y no que lo usan como una vivienda de interés social.

Cuarto: Se ordene al Municipio de Aguachica, Cesar, que posterior a la declaratoria de la condición resolutoria, ordene su inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos al folio de matrícula inmobiliaria No. 196-59982¹. (Sic para lo transcrito).

III.- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.-

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, en sentencia de fecha once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019), declaró improcedente la presente acción de cumplimiento, argumentando lo siguiente:

¹ Ver folio 3.

Luego de analizar las normas cuyo cumplimiento se reclama (artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 y artículo 3 de la Resolución No. 379 de 2017), y las pruebas recaudadas en el plenario, concluyó la juez de instancia, que lo pretendido por la accionante no es procedente, debido a que no se cumplen los requisitos mínimos exigidos para la prosperidad de la acción de cumplimiento, conforme a lo consagrado en el artículo 87 de la constitución política y la Ley 393 de 1997.

Precisó, que para que la entidad accionada procediera a declarar la condición resolutoria y restitución del bien inmueble localizado en el Municipio de Aguachica, debe acreditar que la parte accionante ha dejado de vivir en el mismo antes de haber transcurrido 10 años desde la fecha del acto administrativo, situación que no se ha cumplido, pues desde la fecha de expedición del acto, esto es 2017, a la fecha, no se ha superado dicho lapso, lo que permite verificar que dicha exigencia no es incontrovertible e incuestionable, puesto que para determinar tal fin se debe acudir a las acciones contenciosas que permitan declarar los derechos en discusión.

Finalmente indicó, que la acción de cumplimiento es viable en los eventos en los cuales la parte accionante no haya podido ejercer otros instrumentos judiciales para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en un acto administrativo, por lo que en el presente asunto, la actora debe acudir a las acciones contenciosas ordinarias y administrativas; máxime, cuando no se probó un grave e inminente perjuicio irremediable.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN.-

El accionante impugnó la decisión anterior, en los siguientes términos:

Expone en primera medida, que se encuentra en desacuerdo con lo decidido por el juez de instancia de declarar la improcedencia de la acción de cumplimiento, argumentando que se cometió una serie de yerros jurídicos, lo que atenta contra el Estado Social de Derecho que impera en Colombia.

Advierte, que nunca ha manifestado que su padre José Daniel López Páez suscribiera contrato de arrendamiento con los señores Jorge Eduardo Acosta Guerrero y Noritza Estrada Manrique, pues lo que informó era que éstos nunca habían ocupado el inmueble objeto de controversia, siendo un atentado contra el Estado Social de Derecho y contra los principios de eficiencia y moralidad administrativa, que el Municipio de Aguachica se exceda en sus funciones y de manera arbitraria entregue bienes fiscales que deben ser destinados como viviendas de interés social, a personas que cuentan con recursos económicos; además sea renuente frente a la aplicación del artículo 21 de la Ley 1537 de 2012 y de la resolución mediante la cual se entrega a título gratuito un bien inmueble, pese a que se le demuestre que las personas que accedieron al beneficio nunca hayan habitado el mismo.

De otro lado expone, que el *a quo* comete un grave error al considerar que el presupuesto necesario para que se aplique la norma de la cual se exige su cumplimiento es que el inmueble se deje de habitar o se enajene pasados 10 años con posterioridad a la expedición del acto administrativo, lo que constituye según su criterio, un error de interpretación y aplicación de la misma.

De igual forma precisa, que la sentencia siempre hizo referencia a que la acción de cumplimiento giraba en torno solo a la aplicación de la Resolución 379 del 2017, lo que dio pie para asegurar que conforme al inciso segundo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 era imposible dar procedencia a la misma, sin embargo en

las pretensiones de la demanda se solicita también el cumplimiento a los dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

Finalmente indica, que no se encuentra legitimada en la causa por activa para iniciar un proceso de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que no ha cambiado su posición jurídica frente al inmueble, pues si bien en la actualidad se percató que era una tenedora, siempre que su familia viva en el mismo, el municipio no lo podrá adquirir por prescripción adquisitiva del dominio, pues sobre los bienes del Estado no se ejerce posesión; además, que el resorte del proceso es el de salvaguardar principios generales del derecho y normas de carácter general, en consecuencia, la única vía adecuada para que se aplicación a la ley y el acto administrativo que se invoca es la de cumplimiento.

V.- CONSIDERACIONES.-

5.1.- COMPETENCIA.-

Por disposición del artículo 87 de la Constitución Política, 3, 26 y 27 de la Ley 393 de 1997, esta Corporación tiene competencia para conocer en segunda instancia de la impugnación interpuesta contra los fallos de cumplimiento proferidos por los jueces administrativos de esta sección del País.

Por su parte, el artículo 27 de la Ley 393 de 1997 consagra en el inciso segundo: *"El Juez que conozca de la impugnación estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo (...) Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo comunicándolo de inmediato; si lo encuentra el fallo ajustado a derecho lo confirmará (...)".* (Sic).

5.2.- PROBLEMA JURÍDICO.-

Corresponde a la Sala determinar, si revoca o no la sentencia de primera instancia que resolvió declarar improcedente la presente acción de cumplimiento, por considerar que la accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial; además que no acreditó un perjuicio grave e inminente.

5.3.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS.-

El artículo 87 de la Constitución Política consagra el derecho procesal abstracto de toda persona para acudir ante el juez en demanda del efectivo cumplimiento de una ley o un acto administrativo, que es omitido por la autoridad o el particular investido de funciones públicas a quienes compete su ejecución o realización. Es de observar, que en ese evento el particular se asimila a la autoridad, en cuanto tiene potestad de mando y puede en consecuencia expedir actos que obligan a las personas y exigir su cumplimiento.

La acción de cumplimiento se erige en un medio idóneo para lograr los fines esenciales del Estado Social de Derecho, en cuanto la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, permite proteger y hacer efectivos los derechos de todos sus asociados.

En cuanto a los requisitos de la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado ha establecido lo siguiente:

"Según se colige del contenido de la Ley 393 de 1997, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere, son 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 o 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°)². (Sic).

Así las cosas, en aras de dilucidar el problema jurídico planteado, en primer lugar resulta indispensable resaltar, que según las normas citadas en precedencia, es requisito para que proceda la acción de cumplimiento, 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.

Lo anterior implica que la acción de cumplimiento se contempló como un mecanismo subsidiario, tal como la acción de tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

El Honorable Consejo de Estado, se refirió a la subsidiaridad de la acción de cumplimiento en la sentencia del 27 de marzo de 2014, proferida dentro del proceso No. 25000-23-41-000-2013-00444-01, Consejero Ponente (E), doctor Alberto Yepes Barreiro, en los siguientes términos:

“Lo cual se explica en “garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio...”³.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Dra. María Noemí Hernández Pinzón, 21 de octubre de 2005, Radicación número: 08001-23-31-000-2004-02353-01.

³ Consejo de Estado, Sección Quinta, Consejero ponente, Dr. Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU).

Como consecuencia de lo anterior, y a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales⁴, imponer sanciones⁵, hacer efectivo los términos judiciales de los procesos⁶, o perseguir indemnizaciones⁷, por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos⁸ o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 Superior⁹. (Sic).

4.4.- CASO CONCRETO.-

De acuerdo con lo expuesto, para esta Corporación es factible afirmar, tal y como lo consideró la juez de instancia, que la señora CAROLINA LÓPEZ AMAYA tiene a su alcance otros medios de defensa judicial, a través de las acciones pertinentes para tal fin, para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico que requiere su cumplimiento, relacionado con la verificación de las causales de restitución del subsidio familiar de vivienda, la prohibición de enajenar del beneficiario, y la condición resolutoria y restitución del bien inmueble, lo cual se relaciona con la titularidad del bien inmueble del cual alega tener la tenencia, y los supuestos excesos de funciones en que ha ocurrido el Municipio de Aguachica con la entrega de bienes fiscales.

Máxime, cuando la misma accionante alega en la impugnación que el asunto en controversia es bastante álgido, complejo, sensible y delicado, el cual se insiste, escapa de la órbita de competencia del juez constitucional; más aún cuando no se acredita la configuración de un perjuicio irremediable, que haga impostergable el estudio de la presente acción.

Se reitera, que la razón de ser de esta causal de improcedencia es garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido como propio para ello y evitar así la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No se puede entender que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los demás medios judiciales, porque ella simplemente es un mecanismo residual y subsidiario.

Se advierte, que sobre las demás pretensiones incoadas, se releva la Sala de su estudio de fondo, atendiendo la improcedencia de la acción analizada en precedencia.

En tal virtud, se confirmará la sentencia apelada, mediante la cual se declaró improcedente la acción de cumplimiento de la referencia, de conformidad con las consideraciones expuestas.

V.- DECISIÓN.-

⁴ Consejo de Estado, sentencia del 28 de septiembre de 1999, expediente ACU-927.

⁵ Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 1999, expediente ACU-585.

⁶ Consejo de Estado, sentencia del 3 de diciembre de 1997, expediente ACU-088.

⁷ Consejo de Estado, sentencia del 1 de octubre de 1998, expediente ACU-403.

⁸ Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicado 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU).

⁹ Sentencia *ibidem*.

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Decisión del Tribunal Administrando del Cesar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada de fecha 11 de julio de 2019, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen.

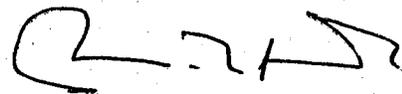
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia fue discutida y aprobada en reunión de Sala de decisión No. 077, efectuada en la fecha.

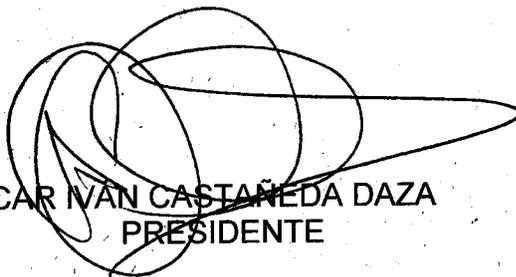
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA
MAGISTRADO



CARLOS GUECHÁ MEDINA
MAGISTRADO



OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA
PRESIDENTE