



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, dieciocho (18) de enero de dos mil veintiuno (2021)

RADICACION	76001-23-33-000- 2020-01489-00
DEMANDANTE:	JHON JAIR SEGURA TOLOSA jhonjair220s@hotmail.com
DEMANDADO:	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION correspondencia@unp.gov.co ^[SEP]
MEDIO DE CONTROL:	CUMPLIMIENTO
PROVIDENCIA	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Providencia aprobada en Sala y Acta virtuales de la fecha. Convocatoria No. 002 del 18 de enero de 2021

1. OBJETO DE DECISION

La Sala decide en primera instancia el medio de control de cumplimiento interpuesto por el señor JHON JAIR SEGURA TOLOSA en contra de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

2. FUNDAMENTO FÁCTICOS DE LA SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO

Mediante petición del 25 de junio de 2020 el actor le solicitó al director de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN que presentara al comité del CERREM un nuevo estudio sobre la complementación de la medida de seguridad que ya tiene con fundamento al artículo 2.4.1.1.32 del decreto 1066 de 2015

Dicha norma indica que el comité del CERREM es la autoridad competente para tramitar este tipo de solicitudes.

La UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN no le dio el trámite a la petición por lo que el día 23 de octubre de 2020 protocolizó la misma ante la notaria 19 del circuito de Cali, dando cumplimiento con ello al trámite previsto los artículos 84 y 85 de la Ley 1437 de 2011 frente al silencio administrativo positivo.

3. PRETENSIONES DE LA SOLICITUD

En la demanda indica lo siguiente:

“acudo a su despacho con el debido respeto para solicitar derecho al cumplimiento de norma fuerza de ley ARTICULO 85 en la cual cualquier persona que sea beneficiado del mismo puede acudir al amparo ante la

DEMANDANTE: JHON JAIR SEGURA TOLOSA
DEMANDADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020 01489-00
autoridad competente”

4. CONTESTACIÓN

Según el informe secretarial que obra en el expediente digital la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION no contestó la demanda

5. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia

El Tribunal es competente para conocer del presente medio de control de cumplimiento, conforme a lo dispuesto por el artículo 21¹ de la Ley 393 de 1997, en primera instancia.

5.2. Problema Jurídico.

¿Si en el presente asunto, existe silencio administrativo positivo consagrado en una norma especial, que la administración incumpla?

5.3. Tesis de la Sala.

La sala negará las pretensiones de la demanda pues considera que no existe una omisión por parte de la administración; el silencio administrativo invocado no está consagrado en una norma especial.

Para resolver el asunto planteado, la Sala abordará: i) Procedencia en general de la acción de cumplimiento; ii) Norma de la cual se solicita el cumplimiento y iii) Caso Concreto

5.4. Marco normativo del medio de control de Cumplimiento – requisitos de procedibilidad y procedencia.

El artículo 87 superior establece:

“Art. 87. 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”.

En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa 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"*.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que

¹ “ARTICULO 21. Contenido del Fallo. Concluida la etapa probatoria si la hubiere, el Juez dictará fallo, el que deberá contener: 1. La identificación del solicitante. 2. La determinación de la obligación incumplida. 3. La identificación de la autoridad de quien provenga el incumplimiento . 4. La orden a la autoridad renuente de cumplir el deber omitido. 5. Plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto que no podrá exceder de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que quede ejecutoriado el fallo. En caso de que fuese necesario un término mayor, el Juez lo definirá previa sustentación en la parte motiva de la sentencia. 6. Orden a la autoridad de control pertinente de adelantar la investigación del caso para efectos de responsabilidades penales o disciplinarias, cuando la conducta del incumplido así lo exija. 7. Si hubiere lugar, la condena en costas. En el evento de no prosperar las pretensiones del actor, el fallo negará la petición advirtiéndole que no podrá instaurarse nueva acción con la misma finalidad, en los términos del artículo 7° de la presente Ley”

DEMANDANTE: JHON JAIR SEGURA TOLOSA
DEMANDADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020 01489-00

ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos².

Sobre el contenido y alcance general de la acción de cumplimiento dentro de nuestro sistema jurídico, la H. Corte Constitucional en sentencia C-319/13 Magistrado Ponente LUIS ERNESTO VARGAS SILVA expresa:

“... La jurisprudencia de la Corte, a partir de la interpretación de esta norma superior, ha insistido en que la acción de cumplimiento tiene raigambre constitucional, naturaleza pública y un vínculo necesario con la vigencia del orden jurídico. Es, ante todo, un mecanismo judicial para evitar que los preceptos legales y las actuaciones administrativas permanezcan en una simple eficacia simbólica, sin que adquieran materialidad, incumpléndose con ello los fines estatales perseguidos por la norma legal o el acto de la administración. En términos de la Corte “[e]l objeto y finalidad de esta acción 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. De esta manera, 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. (...) el referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”

Ahora bien, la Ley 393 de 1997 en sus artículos 8 y 9 establece y diferencia las causales de procedibilidad y las de improcedencia de la acción:

“Art. 8. Procedibilidad. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un

² Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

DEMANDANTE: JHON JAIR SEGURA TOLOSA
DEMANDADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020 01489-00

perjuicio irremediable (al accionante), caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.
(Negrillas de la Sala).

“Art. 9. Improcedibilidad. La acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo. Salvo que, de no proceder el juez, se siga un perjuicio grave e inminente.

PARÁGRAFO. - La acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.”

Entonces, antes de ordenar el cumplimiento, el Juez debe verificar si lo incumplido es una decisión de la administración pública (rama Ejecutiva y Rama Legislativa) con fuerza material de ley, sea de carácter general o particular. Que no exista otro mecanismo administrativo o judicial para reclamar porque la acción de cumplimiento en su formulación es esencialmente subsidiaria, además que la obligación reclamada no amerite un gasto.

El Consejo de Estado³ sobre la definición de ley y de acto administrativo ha dicho:

“En relación con el concepto de ley, el artículo 4° de la Ley 153 de 1887 establece que “es una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional. El carácter general de la ley es mandar, prohibir, permitir o castigar”.

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-893 de 1999 definió a la ley, así:

“La doctrina jurídica suele distinguir entre la ley en sentido formal y la ley en sentido material. Así, en la primera definición prima un criterio orgánico, pues corresponde a una regulación expedida por el legislador, mientras que la ley en sentido material es una norma jurídica que regula de manera general una multiplicidad de casos, haya o no sido dictada por el órgano legislativo. Por ende, una regulación es ley en sentido formal y material, cuando emana del órgano legislativo y tiene un contenido general; en cambio es sólo ley en sentido formal si ha sido dictada por el poder legislativo, pero su contenido se refiere a un solo caso concreto; y es ley sólo en sentido material, cuando tiene un contenido general, esto es, se refiere a una multiplicidad de casos, pero no ha sido expedida por un órgano legislativo”⁴.

³ Sentencia del 13 de marzo de 2014 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00715-01(ACU)

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-893 de 1999. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Por su parte, respecto de la expresión “con fuerza material de ley” la Corte Constitucional señaló que se trata de aquellas disposiciones que si bien no son proferidas por el Congreso, su contenido si es general, impersonal y abstracto como las leyes, y tienen su mismo rango, así: “La expresión ‘con fuerza de ley’ o con ‘fuerza material de ley’ significa que un acto normativo, que no es formalmente una ley, por no haber sido expedido por el Congreso, tiene sin embargo, debido al sistema de fuentes desarrollado en la Carta, el mismo rango jerárquico de las leyes, y por ende puede derogar y modificar otras leyes y, a su vez, no puede ser alterado sino por normas de igual o superior jerarquía, esto es, por la Constitución, por otras leyes, o por otras normas con fuerza de ley”⁵

Por otro lado, en relación con la definición de acto administrativo, en el ordenamiento jurídico colombiano se ha adoptado una definición material, es decir, no es la formalidad lo que le da su carácter sino su contenido.

En consideración a lo anterior y en auxilio de la doctrina, se encuentra la siguiente definición de acto administrativo, que por incluir todos los elementos del mismo, considera la Sala la más adecuada:

“... luego se ha de definir el acto administrativo como TODA DECLARACIÓN DE VOLUNTAD, JUICIO, COGNICIÓN O DESEO QUE SE PROFIERE DE MANERA UNILATERAL, EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA, Y PRODUCE EFECTOS JURÍDICOS DIRECTOS O DEFINITIVOS SOBRE UN ASUNTO DETERMINADO (...)”⁶ (Mayúscula propia del texto original).

Por tanto para hablar de actos administrativos, en ellos debe contenerse una declaración unilateral de voluntad de la administración y que aquélla produzca de manera directa efectos jurídicos.”

5.5 Normas de las cuales se solicita el cumplimiento

En el asunto objeto de análisis, se busca el cumplimiento de los artículos 84 y 85 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que regulan el silencio administrativo positivo y su protocolización mediante escritura pública.

“Artículo 84. Silencio positivo. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.

Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso.

El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código.

Artículo 85. Procedimiento para invocar el silencio administrativo positivo. La persona que se hallare en las condiciones previstas en

⁵ ibídem

⁶ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Editorial Librería Ediciones del Profesional LTDA. Bogotá 2009, pág. 108.

DEMANDANTE: JHON JAIR SEGURA TOLOSA
DEMANDADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020 01489-00

las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.

La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico”.

5.6. Caso concreto

El señor JHON JAIR SEGURA TOLOSA interpone acción de cumplimiento contra la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION UNP procurando el cumplimiento de los artículos 84 y 85 del Código de procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De las normas invocadas en la demanda como incumplidas se observa en primer lugar que para que se configure el silencio administrativo positivo el artículo 84 del CPACA indica que debe existir en el ordenamiento jurídico en forma expresa la disposición especial que indique que el silencio de la administración equivale a una decisión positiva y en segundo lugar, que luego de darse esta condición, se adelante el procedimiento de protocolización a través de escritura pública, regulado por el artículo 85 ibidem.

Pues bien, revisado el Decreto 1066 del 26 de mayo de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior*” y su modificatorio 567 de 2016, no encuentra la Sala que dichas normas establezcan la figura del silencio administrativo positivo cuando la entidad, Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas – Cerrem, deje de resolver una petición de complementación de una medida de seguridad ya otorgada al titular acreedor a ella.

En ese orden de ideas, en virtud del tenor literal del artículo 83 CPACA al no consagrarse el efecto positivo que exige el artículo 84 ibidem, debe entenderse por presunción legal que la administración negó lo solicitado, por lo que, el hecho de que el demandante haya protocolizado el derecho de petición del 25 de junio 2020 mediante el cual solicitó al director de la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN que presentara al comité del CERREM un nuevo estudio sobre la complementación de la medida de seguridad que ya tiene con fundamento al artículo 2.4.1.1.32 del decreto 1066 de 2015 no tiene la virtud de convertir la decisión en un silencio administrativo positivo, del cual surja la obligación que reputa incumplida.

No existe entonces en el caso que ahora se estudia, una obligación legal, expresa, clara y exigible que pueda ser ordenada cumplir por este medio; de la no respuesta de la administración sólo surgió para el actor una decisión negativa que debe controvertir si lo desea, en los medios ordinarios contenciosos de Nulidad y restablecimiento del derecho pues la acción de cumplimiento es eminentemente residual.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

DEMANDANTE: JHON JAIR SEGURA TOLOSA
DEMANDADO: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020 01489-00

R E S U E L V E:

PRIMERO: NEGAR el medio de control de cumplimiento, presentado por el señor JHON JAIR SEGURA TOLOSA contra la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION UNP, por las razones que anteceden.

SEGUNDO: ADVERTIR que no podrá instaurarse nueva acción con la misma finalidad, en los términos del artículo 7° de la Ley 393 de 1997.

TERCERO: NOTIFICAR la presente providencia mediante mensaje dirigido al buzón de notificaciones judiciales

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Providencia discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta que se entrega a la secretaria de la Corporación por medios virtuales, atendiendo las circunstancias de salubridad pública que se presenta en el país a raíz del COVID -19.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



VÍCTOR ADOLEO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado