



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN No. 5
MAGISTRADO OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, 29 FEB 2020

Demandante	Omar Monroy Quiroz y Ana Luisa Monroy Quiroz
Demandado	Municipio de Oicata
Expediente	15001-33-33-006-2019-00179-01
Medio de control	Cumplimiento
Tema	Sentencia de segunda instancia.

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte actora (Fls 108 a 110), en contra de la sentencia del 03 de febrero de 2020, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda (Fls 101 a 106).

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA (Fls 1 a 12)

A través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley previsto en el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, los señores Omar Monroy Quiroz y Ana Luisa Monroy Quiroz, presentaron demanda con el objeto de que se declare que el Municipio de Oicata, ha omitido ejercer las acciones legales tendientes a la restitución y defensa de la vía comprendida en la calle 0 entre carrera 2 y 6, establecidas en el artículo 60 del Acuerdo No. 025 del 29 de diciembre de 2000, contentivo del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Oicata.

Así mismo solicitó se informe si dentro del inventario de bienes y vías del municipio se encuentra incluida la vía pública calle 0, colindante con el predio de los demandantes y se expida plano del sector.

1.1. HECHOS

Los hechos en que se fundamenta la demanda son, en síntesis, los siguientes:



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicata
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

- El municipio de Oicatá, mediante Acuerdo No. 025 del 29 de diciembre de 2000, establece el Esquema de Ordenamiento Territorial, el cual en su artículo 60 establece el sistema vial municipal, conformado por el conjunto de vías que integran la red o malla que permite la intercomunicación vial, teniendo como vía urbana la calle 0 entre carrera 2 y 6.
- La mencionada vía, actualmente ha sido perturbada, invadida y apropiada por los vecinos de los predios del costado norte, alterando los linderos y realizando construcciones sin los permisos debidos.
- Adujo que el señor Omar Monroy Quiroz es propietario del predio lote No. 2, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 070-180237 y cedula catastral 15500000000010426000 y la señora Ana Luisa Monroy Quiroz es propietaria del predio lote No. 7, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 070-180232 y cedula catastral 15500000000010430000. Ambos lotes están ubicados en la vereda centro del municipio de Oicatá, colindando por el costado norte con la vía pública calle cero (nomenclatura actual), según el plano catastral expedido por el IGAC y las escrituras de adquisición Nos. 1074 de 1914, 1119 de 1976, 3970 de 2007, 842 de 2009, 843 de 2009 y 2421 de 2010. De igual forma, en la licencia de subdivisión del predio de mayor extensión, se reconoce que los predios en mención lindan con vía pública.
- Indicó que mediante escritos del 4 de octubre de 2011 y 27 de abril de 2015, la administración municipal en respuesta a sendos derechos de petición presentados por el señor Omar Monroy Quiroz, negó la existencia de la calle cero. Así mismo, la Inspección de Policía de Oicatá, luego de realizar diligencia de inspección al lugar objeto de controversia, resolvió no declarar responsables del comportamiento a los vecinos del costado norte de la calle 0.
- El 31 de julio de 2017, la administración municipal emite informe en el que adjunta planos donde se evidencia el espacio correspondiente a la



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
 Accionado: Municipio de Oicatá
 Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

calle 0 y refiere que es una calle en proyección, debiendo los propietarios de los predios vecinos hacer una donación.

- Finalmente el 21 de mayo de 2019, la entidad demandada reiteró lo dicho en oportunidades anteriores, esto es que no existe la vía en mención y que se debe realizar donación por parte de los predios colindantes.

2. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

La demanda de cumplimiento fue presentada el 11 de diciembre de 2019 (Fl 10 vto.), correspondiendo por reparto al Juzgado Sexto Administrativo Oral de Tunja, Despacho que dispuso su admisión mediante providencia del 13 de diciembre de 2019, ordenando la notificación al municipio de Oicatá.

Dentro del término de traslado de la demanda, la demandada presentó contestación de la demanda (Fls. 93 a 96), luego de lo cual, el Juzgado de primera instancia profirió sentencia de primera instancia (Fls. 101 a 106).

3. LA CONTESTACIÓN

Dentro de término de traslado de la demanda, el municipio de Oicatá presentó contestación de la misma, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, para lo cual argumentó que la vía urbana calle 0 entre las carreras 2 y 6 es una vía proyectada, por lo que se encuentra ubicada actualmente dentro de predios privados (Fls 93 a 96).

Propuso como excepción la siguiente:

- i) ***Improcedencia de la acción de cumplimiento:*** Indicó que la entidad territorial, desde el punto de vista presupuestal no tiene proyectado generar gastos para la apertura de una vía que está como proyección dentro del Esquema de Ordenamiento Territorial. En tal sentido, adujo que se configura la causal de improcedibilidad indicada en el parágrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, por cuanto genera gastos en la administración, sumado al hecho que el accionante tuvo otros instrumentos judiciales para lograr el efectivo cumplimiento del acto



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicata
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

administrativo, esto en cuanto al trámite adelantado ante la Inspección de Policía.

4. LA SENTENCIA APELADA

El Juzgado Sexto Administrativo Oral de Tunja, puso término a la instancia mediante sentencia de fecha 03 de febrero de 2020, a través de la cual resolvió negar las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos (Fls. 101 a 106):

Indicó que la norma cuyo cumplimiento se pretende no es de carácter imperativo, sino que tan solo enuncia las vías que conforman la red vial del municipio, es decir que la norma no dispone orden clara alguna en cabeza de la demandada, dado que el Esquema de Ordenamiento Territorial no determina con certeza la obligación de conformar una vía, ni las condiciones topográficas de ubicación y linderos de la vía.

Señaló que las pretensiones de la parte actora no pueden desconocer los eventuales derechos de los posibles propietarios que hubieran adquirido los predios donde se proyecta construir la vía con anterioridad al Acuerdo 025 de 2000.

Hizo referencia a la existencia de una controversia de linderos entre los accionantes y otros predios vecinos, por lo que es a través de la acción de deslinde y amojonamiento que se puede resolver el conflicto expuesto, o en su defecto, al encontrarse la propiedad en cabeza del municipio, podrán incoarse las acciones posesorias o reivindicatorias respectivas. Así mismo, al tratarse de una vía de uso público podría el actor acudir a la acción popular prevista en la Ley 472 de 1998 y el artículo 144 del CPACA.

5. RECURSO DE APELACIÓN

Dentro de la oportunidad para ello, la parte accionante presentó recurso de apelación en contra de la decisión proferida por el *a quo*, solicitando se revoque la misma, con fundamento en los siguientes argumentos (Fls 108 a 110):



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicatá
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

En primer lugar señaló que la afirmación de que la vía objeto de controversia es apenas una proyección, carece de sustento probatorio y desconoce el contenido de las Escrituras Públicas y lo señalado en el Esquema de Ordenamiento Territorial, el cual contiene la información de las vías que son propiedad del municipio para el año 2000 y no las vías proyectadas. En tal sentido, lo solicitado con la demanda es el cumplimiento del EOT que señala las vías existentes del municipio, las cuales son inembargables, imprescriptibles.

Agregó que no se solicitó decretar lindero alguno, ni se manifestó existir controversia respecto a los mismos, sino que por el contrario se afirmó que los predios tienen linderos con una vía pública, cuyo límite no está en discusión. Indicó que lo pretendido en el presente asunto, es hacer que el municipio cumpla lo señalado en el EOT, que contiene las vías de propiedad del municipio y que se tomen las medidas necesarias para la protección de un bien de uso público.

II. CONSIDERACIONES

1. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante corresponde a la Sala determinar si el municipio de Oicatá incumplió con lo previsto en el artículo 60 del Acuerdo No. 025 del 29 de diciembre de 2000, contentivo del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Oicatá, con relación a recuperar la calle 0 entre carreras 2 y 6.

Para tal efecto, deberá la Sala establecer si la norma cuyo cumplimiento se solicita, impone en cabeza del municipio de Oicatá una obligación clara y expresa de poner en funcionamiento dicha vía.

2. TESIS DEL CASO

De la interpretación de la sentencia apelada y de los motivos de inconformidad propuestos en el recurso, la Sala concreta las tesis argumentativas del caso para dirimir el objeto de la Litis, e igualmente anuncia la posición que asumirá así:



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicatá
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

a) Tesis argumentativa propuesta por la *a quo*

Su decisión se encaminó a negar las pretensiones de la demanda, por considerar que el Esquema de Ordenamiento Territorial de Oicatá, cuyo cumplimiento pretende la parte actora no se constituye en un mandato imperativo, inobjetable y actualmente exigible, pues tan solo enuncia las vías que conforman la red vial del municipio, sin que se determine la obligación de conformar una vía. Aunado a lo anterior, indicó que la parte actora cuenta con otros instrumentos judiciales para lograr el efectivo cumplimiento de lo pretendido.

b) Tesis argumentativa propuesta por el apelante-Accionantes

Considera que de las pruebas que obran en el plenario se puede determinar que la calle 0 entre carreras 2 y 6 del municipio de Oicatá es una vía pública ya existente y no en proyección que hace parte del sistema vial municipal, según lo establecido en el Esquema de Ordenamiento Territorial, por lo que le corresponde a la entidad demandada, velar por su cuidado y mantenimiento.

c) Tesis argumentativa propuesta por la Sala

La Sala confirmará la sentencia objeto de apelación por considerar que en el presente caso no se cumple con uno de los requisitos para la procedencia y prosperidad de la acción de cumplimiento, esto es que el mandato, la orden, el deber, **la obligatoriedad o la imposición, esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual**, razón por la cual las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

Para desatar el problema jurídico planteado, procederá la Sala a analizar los siguientes aspectos, *i)* De la acción de cumplimiento, *ii)* El caso concreto.

3. DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

La acción de cumplimiento se encuentra consagrada a nivel constitucional en el artículo 87, siendo desarrollada a través de la Ley 393 de 1997 y tiene como propósito fundamental lograr la materialización efectiva de las disposiciones contenidas en leyes o actos administrativos, ello para que el juez de lo



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
 Accionado: Municipio de Oicata
 Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

contencioso administrativo, le ordene a la autoridad administrativa o particular en ejercicio de funciones públicas que se encuentra renuente, a garantizar su efectivo cumplimiento.

En el mismo sentido la Ley 1437 de 2011, dentro del título de “medios de control”, consagró dicha acción constitucional en los siguientes términos “*Artículo 146.- Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos. Toda persona podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material o actos administrativos*”.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley 393 de 1997 en concordancia con el referido artículo 146 del CPACA, son condiciones para la procedencia y prosperidad de la acción de cumplimiento, las siguientes:

- i)* Que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, que se encuentren vigentes;
- ii)* Que el mandato, la orden, el deber, **la obligatoriedad o la imposición, esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual;**
- iii)* Que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas se le **ha constituido en renuencia frente al cumplimiento de la misma norma o acto administrativo cuyo acatamiento solicita en la demanda.** Este presupuesto de procedibilidad puede exceptuarse cuando de cumplirlo se pueda producir un perjuicio grave e inminente;
- iv)* Que el deber jurídico esté en cabeza del accionado, y
- v)* Que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento.



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicata
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

A propósito de las características que debe revestir la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado en providencia de 16 de agosto de 2012¹, indicó lo siguiente:

“(...) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Acción de Cumplimiento tiene por objeto otorgar a toda persona la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para lograr que las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas, acaten la ley y los actos administrativos. Uno de los presupuestos de esta acción es que se aporte con la demanda la prueba de la renuencia de la autoridad obligada a cumplir el deber legal presuntamente omitido que debe consistir, conforme lo prevé el artículo 8° de la Ley 393 de 1997, en que una vez reclamado por el interesado el cumplimiento del deber legal o administrativo omitido, la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud (...).”

A su turno la Corte Constitucional en la sentencia C-1194 de 2001, en cuanto a la finalidad y función de la acción de cumplimiento, señaló lo siguiente:

“(...) Esta materia, en los términos en que ha sido concebida por la ley, ya ha sido objeto de estudio por parte de la Corte en varias oportunidades en las que ha fijado el contenido y alcance general de la acción de cumplimiento dentro de nuestro sistema jurídico. En palabras de esta Corporación:

“En un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas. En efecto, resulta paradójico que muchas veces las normas quedan escritas, es decir, no tienen ejecución o concreción práctica en la realidad, de modo que el proceso legislativo y su producto se convierten a menudo en inoperantes e inútiles. Igual cosa sucede con los actos administrativos que la administración dicta pero no desarrolla materialmente.

“En el Estado Social de Derecho que busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, ni la función legislativa ni la ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues los respectivos cometidos propios de dicho Estado sólo se logran cuando efectiva y realmente tienen cumplimiento las referidas normas y actos.

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION QUINTA. Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO. Bogotá, D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil doce (2012). Radicación número: 54001-23-31-000-2012-00106-01 (ACU).



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicata
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

“Es así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 Superior, es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la vigencia de un orden justo. Para ello, agrega este precepto que las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas en sus derechos y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares²”.
(Destacado por la Sala)

Para los efectos de la presente sentencia y teniendo en cuenta los problemas jurídicos planteados, la Sala centrará su análisis de manera particular en dos de los requisitos antes referidos, esto es, *i) Que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición, esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual y ii) Que se haya constituido en renuencia a la entidad demandada frente al cumplimiento de la misma norma o acto administrativo cuyo acatamiento solicita en la demanda.*

Así la cosas, para la procedencia de la acción de cumplimiento, no solamente se hace necesario verificar que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado **en normas con fuerza de ley o en actos administrativos**, sino que dicho contenido obligacional debe ser inobjetable y expreso, es decir, que emane directamente del contenido de la norma, de modo que no requiera ninguna interpretación adicional.

Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado la importancia de éste requisito a efectos de verificar la prosperidad de la acción de cumplimiento, en los siguientes términos:

“(...) De este modo, la acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso, y no al reconocimiento por parte de la administración de garantías particulares, o el debate, en sede judicial, del contenido y alcance de algunos derechos que el particular espera que se le reconozcan. Tampoco es un mecanismo para esclarecer simplemente el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales, pues a pesar de la legitimidad que asiste a quien promueve todas estas causas, la acción de cumplimiento no resulta ser el medio idóneo para abrir controversias interpretativas lo cual no obsta, claro está, para que con el fin de exigir el cumplimiento de un deber omitido, el contenido y los alcances del mismo sean ineludiblemente interpretados.

² Sentencia C-157 de 1998. MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicata
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

Así como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el “cumplimiento de un deber omitido” contenido en “una ley o acto administrativo” (artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar.

Dicho deber no es, entonces, el deber general de cumplir la ley, sino un deber derivado de un mandato específico y determinado (...)”³. (Destacado por la Sala)

Significa lo anterior que la acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso, y no al reconocimiento por parte de la administración de garantías particulares, o el debate en sede judicial, del contenido y alcance de algunos derechos que el particular espera le sean reconocidos. Por tanto, no resulta procedente a través de este mecanismo, que se dilucide el sentido que debe dársele a ciertas interpretaciones legales⁴.

Respecto del particular, la Sección Quinta del Consejo de Estado⁵, ha señalado:

“...esta acción constitucional no procede para reconocer derechos o para definir exclusivamente la interpretación válida de una norma. Así, no puede ser otra la interpretación del núcleo esencial de la acción de cumplimiento, puesto que si se autoriza al juez constitucional a que resuelva de fondo todas las controversias jurídicas en torno a la aplicación del derecho en el caso concreto, se anularía el principio de separación funcional de jurisdicciones y se dejaría sin sentido la existencia de los mecanismos procesales ordinarios y contencioso administrativos.”⁶

Igualmente en sentencia del 3 de septiembre de 2014⁷, citada posteriormente por la sentencia del 21 de abril de 2016, señaló:

³ Sentencia C-1172 de 2001.

⁴ Ibídem.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de 2 de octubre de 2003, radicación 25000-23-24-000-2003-1071-01(ACU).

⁶ En este mismo sentido pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado Sentencias ACU-992 de 29 de octubre de 1999, ACU-1741 de 19 de enero de 2001, ACU-803 de 8 de agosto de 2003.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 3 de septiembre de 2014, Rad. No. 2014-00515-01, C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 21 de abril de 2016, Rad. No. 85001-23-33-000-2016-00009-01(ACU), C.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
 Accionado: Municipio de Oicata
 Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

“Aunque la finalidad de la presente acción es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, no es posible a través de esta ordenar la ejecución de toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional, que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato ‘imperativo e inobjetable’ en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997.

Ello significa que los preceptos que se dicen incumplidos deben ser lo suficientemente precisos, y no puede generar ningún tipo de incertidumbre en cuanto a su objeto, vigencia y exigibilidad”. (Destacado por la Sala).

Ahora, en cuanto a las características de la obligación exigible, el Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que **cuando las normas cuyo cumplimiento se demanda, no contienen un mandato imperativo inmediato y preciso para el demandado, las pretensiones no pueden prosperar.**⁸

En igual sentido, la Corte Constitucional ha expresado que *“Es evidente que si el requisito constitucional para estimar una acción de cumplimiento se concreta en la omisión de un deber, escapa a esta acción la impugnación de conductas que carezcan de obligatoriedad, máxime en los casos en los cuales la Constitución concede un margen de libertad de acción o atribuye a un órgano una competencia específica de ejecución condicionada”*⁹

Ahora bien, la procedencia de la acción de cumplimiento se encuentra supeditada a la **constitución en renuencia de la autoridad**, lo cual consiste en el reclamo previo y por escrito dirigido a la autoridad o particular que ejerce funciones públicas incumplida, en el que se solicite atender un mandato contenido en una ley o en un acto administrativo, con la indicación expresa del deber incumplido, y que a su turno dicha autoridad o particular se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

⁸ Consejo de Estado, sentencias Acu – 020 del 17 de septiembre de 1997; Acu 1082 de 9 de diciembre de 1999. Así mismo, CONSEJO DE ESTADO, SECCION QUINTA Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO. Sentencia del veintinueve (29) de octubre de dos mil doce (2012) Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00773-01(ACU).

⁹ Corte Constitucional, sentencia de 29 de abril de 1998, expedientes núm. D-1790, D-1793, D-1796, D-1798, D-1808, D-1810, D-1816, D-1817 y D-1819, actor: Francisco Cuello Duarte y otros, Magistrados Ponentes, Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicata
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

Respecto a dicho requisito de procedibilidad, el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, dispone lo siguiente:

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

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

A su turno, el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, establece que cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

Para entender cumplido éste requisito de procedibilidad, el Consejo de Estado ha precisado 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 (...).”¹⁰* (Destacado por la Sala)

En igual sentido la Sección Quinta del Consejo de Estado en providencia del 09 de junio de 2011¹¹, señaló lo siguiente:

“(...) 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.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, Expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. C.P.: Doctora Susana Buitrago.



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
 Accionado: Municipio de Oicata
 Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

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 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 tácita 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 material de ley o actos administrativos (...)". (Destacado por la Sala)

Así las cosas, a efectos de dar por satisfecho el requisito de procedibilidad de la renuencia, no es necesario que el solicitante, en su petición, indique de manera expresa y explícita que su objetivo es constituir en renuencia a la entidad o particular que cumple funciones públicas, toda vez que tal formalidad no fue prevista en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

Por el contrario, resulta suficiente para entender cumplido el requisito de procedibilidad de la renuencia, con advertir que en la solicitud se hace una petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, con el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

Con fundamento en las anteriores precisiones respecto a las características que reviste la acción de cumplimiento, procede la Sala a pronunciarse en el caso concreto.



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicatá
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

4.- HECHOS PROBADOS

- Mediante escrito del 14 de noviembre de 2019, los accionante a través de apoderado judicial, solicitaron al Municipio de Oicatá el cumplimiento del artículo 60 Acuerdo 025 del 29 de diciembre de 2000, por medio del cual se establece que conforma el sistema vial del municipio, la calle 0 entre carreras 2 y 6 (fls. 12 - 18).
- Mediante oficio 123 del 20 de mayo de 2019, el Secretario de Planeación del municipio de Oicatá dio respuesta a la solicitud mencionada en el inciso anterior, en la cual se refiere que no existe claridad si lo solicitado hace mención a la calle 1 o calle 0, sin que se pueda evidenciar que los predios de propiedad de los peticionarios tengan colindancia con calle pública. Agrega que en la Inspección de Policía reposa un proceso con las mismas pretensiones, en el que se desprende que los colindantes del costado norte de la calle 0 acordaron ceder 3 metros de terreno para dar apertura a la vía, sin embargo los herederos Monroy Quiroz se niegan a ceder los 3 metros restantes, argumentando que la vía existió y fue invadida por los vecinos, no obstante, no existe pureba de que la vía existió, sino que tan solo hace muchos años existió un camino de servidumbre. Finalmente indicó que la calle 0 se constituyó en el EOT como una vía de proyección (fls. 20 - 21).
- Informe calendado el 31 de julio de 2017 por el Secretario de Planeación del municipio de Oicatá (fls. 22 - 33), en el cual se adjuntaron planos del EOT y respecto de la calle 0, indicó:

“Basados en la información que reposa en el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio de Oicatá, se evidencia que la calle 0 solo se dejó como una vía en proyección para el futuro desarrollo urbanístico del costado sur de nuestro municipio tal como muestra en los planos anexos, lo que deja la posibilidad que cada uno de los propietarios colindantes de dicha vía hagan la cesión correspondiente del terreno que deberá ocupar a fin de realizar los trabajos de ubicación y trazado, siempre y cuando los propietarios de los terrenos tengan en claro los conceptos anteriormente enunciados, la normativa que rige el municipio, el principio de transparencia y buena fe que debe primar por encima de todo.

Se concluye con esto que la administración municipal esta presta a realizar los trabajos de la apertura de la vía, siempre y cuando todos los propietarios de los



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicata
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

terrenos aledaños estén de acuerdo y cedan el área que represente para el trazado de la calle 0 y no pidan ningún tipo de contraprestación al municipio ya que los más beneficiados con esto van a ser directamente los propietarios de los terrenos.”

- Sendos certificados de tradición correspondientes a los predios identificados con folios de matrícula inmobiliaria Nos. 070-180237 y 070-180232, cuyos propietarios son los acá accionantes. Así mismo obra plano predial catastral correspondiente a dichos predios, otros planos, certificado catastral especial y ficha predial del IGAC (fls. 36 – 41 y 80 - 87).
- Resolución No. 021 del 9 de julio de 2009, a través de la cual el Jefe de Planeación Municipal de Oicatá concede licencia de segregación del predio denominado “El Fique” (fls. 43 – 44).
- Copia de las Escrituras Públicas Nos. 2346 de 14 de diciembre de 2009; 1074; 1119 del 4 de agosto de 1976; 3970 de 31 de diciembre de 2007; 842 de 21 de abril de 2009; 843 de 21 de abril de 2009; 2421 de 25 de noviembre de 2010 (fls. 45 – 79).
- Certificación de fecha 19 de diciembre de 2019, expedida por el Secretario de Planeación de Oicatá (fl. 98), en la cual refiere:

“Que en el municipio de Oicatá, de acuerdo al Acuerdo al Acuerdo 025 del 29 de 2000 “Por el cual se establece el ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE OICATÁ”, tiene el inventario de las vías el cual en su parte tercera denominada “COMPONENTE URBANO, INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y EQUIPAMENTOS COLECTIVOS” se estableció el SISTEMA VÍAL MUNICIPAL, y que dentro del mismo se encuentra como vías urbanas locales la CALLE 0 entre CARRERA 2 Y CARRERA 6, siendo esta una vía en proyección de construcción, la cual implicaría para el Municipio de Oicatá la apropiación de recursos o apropiaciones presupuestales para su construcción, que requiere descapotar, explanar, excavación para la construcción de la red de alcantarillado y acueducto, redes eléctricas (domiciliarias y de alumbrado público) y de gas, posteriormente perfilado cuenteo, base y súbbase.”

5.- EL CASO CONCRETO

Descendiendo al caso concreto reitera la Sala que el problema jurídico que debe absolver en ésta oportunidad tiene que ver con determinar si el artículo 60 del



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicata
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

Acuerdo 025 del 29 de diciembre de 2000, por medio del cual se establece el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Oicatá, impone en cabeza de la administración municipal la obligación clara y expresa de recuperar la calle 0 entre carreras 2 y 6.

En efecto, adujo la parte actora que la vía en mención hace parte del sistema vial del municipio, no obstante actualmente ha sido perturbada por los vecinos de los predios del costado norte.

El acto administrativo que en particular aduce el apoderado de los accionantes, como desconocido por parte del municipio de Oicatá se encuentra contenido en el artículo 60 del Acuerdo 025 del 29 de diciembre de 2000, que dispone lo siguiente:

“Artículo 60. Sistema Vial Municipal. El sistema vial municipal está conformado por el conjunto de vías que integran la red o malla que permite la intercomunicación vial al interior y el exterior del municipio, hacen parte de éste el sistema vial urbano y el sistema vial rural como se presenta en la siguiente tabla:

(...)

VÍAS URBANAS
(...)
<i>Locales</i>
<i>Calle 0 entre carreras 2 y 6</i>

Precisado el contenido del acto administrativo que la parte accionante pretende su cumplimiento por parte del municipio de Oicatá, en primer lugar ha de indicar la Sala que en efecto, la calle 0 entre carreras 2 y 6 fue incluida en el sistema vial municipal del Esquema de Ordenamiento Territorial de Oicatá, no obstante cabe destacar, que ello obedece es a una vía en proyección de construcción, pues precisamente la pretensión de la demanda tiene que ver con la apertura de la vía.

Al respecto, es importante mencionar, en cuanto a la naturaleza jurídica del Esquema de Ordenamiento Territorial¹², que se trata de un acto administrativo,

¹² De acuerdo con la población de cada municipio, la Ley 388 de 1997 definió el tipo de plan que se debe desarrollar:

- Plan de Ordenamiento Territorial (POT): Municipios con más de 100.000 habitantes.
- Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT): Municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes.
- Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT): Municipios con menos de 30.000 habitantes.



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
 Accionado: Municipio de Oicata
 Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

concretamente un Acuerdo, que la competencia para su expedición radica de manera exclusiva en el Concejo municipal o distrital y que es la materialización de la competencia de ordenación del territorio, estrechamente –aunque no exclusivamente- ligada a la idea de policía administrativa. El artículo 9 de la Ley 388 de 1997, define de manera general los instrumentos de planeación del territorio como *“el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”*.

La jurisprudencia, por su parte, ha señalado la estrecha relación entre la función de ordenar el territorio y los planes de ordenamiento territorial, en efecto, *“la función pública de ordenamiento territorial se cumple por medio de la ‘acción urbanística’ de las entidades municipales y distritales, exteriorizada en decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas, que deben estar contempladas o autorizadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (art. 8°, párrafo)”*¹³.

La naturaleza general y abstracta del Ordenamiento Territorial de los municipios, fue explicada por la Corte Constitucional así:

“La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.

Se descubre por ello sin dificultad el carácter eminentemente político de toda decisión relativa a asignar funciones en este campo. Señalar el sujeto público llamado a ordenar un determinado territorio, así como delimitar su ámbito de competencia, es una forma de repartir espacialmente el poder. Este tipo de regulaciones, se distingue de las restantes en cuanto tienen un elemento inconfundible de supraordenación. Con esto

¹³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 11 de diciembre de 2006, Exp. 11001-03-24-000-2000-06656-01, C.P. Camilo Arciniégas Andrade. Cf., también, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 6 de octubre de 2005, Exp. AP-135, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicata
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01

Cumplimiento

se quiere puntualizar que este género de normas se erige en presupuesto, condición y factor desencadenante de un complejo de acciones y regulaciones que se remiten a las primeras, pues en éstas se contienen los principios orgánicos y las orientaciones y reglas básicas conformes a los cuales se desenvuelve un específico ordenamiento jurídico”¹⁴

Desde el punto de vista doctrinal existe un consenso en torno a que el POT “*fue definido como el conjunto de objetivos, directrices políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo*”¹⁵. Para el doctrinante Jorge Iván Rincón, los POT gozan de una triple naturaleza en tanto instrumentos políticos, técnicos y normativos, y frente a este último punto concluyó:

“... los Planes de Ordenamiento Territorial se insertan en el ordenamiento jurídico como verdaderas normas jurídicas, son adoptados por las corporaciones administrativas municipales mediante acuerdos, acuerdos que se identifican precisamente por ser actos administrativos generales y al mismo tiempo un ejemplo concreto de la potestad reglamentaria que la Constitución asigna a los entes territoriales en la gestión de sus asuntos propios. En consecuencia, nos encontramos ante una verdadera manifestación normativa que goza de eficacia positiva, y que se traduce en la promulgación y delimitación de todo un conjunto de parámetros de conducta acorde con los criterios generales y abstractos fijados por la Constitución y la ley, de los particulares y de los poderes públicos cuando éstos pretendan adelantar actuaciones que estén relacionadas con el mantenimiento y expansión de la ciudad”¹⁶.

Así las cosas, el POT es una norma que establece las directrices del desarrollo urbano de las ciudades, que busca determinar el tipo de ciudad que se quiere construir a corto, mediano y largo plazo, sin que ello implique que las provisiones allí contenidas, al menos en cuanto a la provisión de infraestructura, constituyan decisiones adoptadas, de necesaria ejecución o que impliquen *ope legis* la afectación por motivos de utilidad pública por la sola inclusión normativa en los elementos estructurantes del plan.

Por el contrario, la regla general es que las decisiones contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial requieren de otros instrumentos de planificación intermedia (planes parciales, planes maestros, etc.) para el cabal desarrollo de los postulados en ellos contenidos, pero también de licencias ambientales y de

¹⁴ Sentencia C-795 de 2000

¹⁵ Morcillo, Pedro Pablo, Derecho urbanístico colombiano, Temis, Bogotá, 2007, p. 229.

¹⁶ Rincón Córdoba, Jorge Iván, Planes de Ordenamiento Territorial, propiedad y medio ambiente, U. Externado, Bogotá, 2012, p. 78 a 79.



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicata
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

construcción, y, lo que es más importante, la concreción de la voluntad administrativa de realizar el proyecto en el marco de la discrecionalidad de la que es titular la entidad territorial.

En ese orden de ideas, para la Sala es claro, tal como lo concluyó el a-quo, que el artículo 60 del Acuerdo No. 025 de 2000 no contiene el mandato imperativo claro e inobjetable de ordenar la apertura de la calle 0 entre carreras 2 y 6, porque dicha disposición se limita a enunciar una vía en proyección, pero, no tiene el alcance que le pretende dar los demandantes, esto es el de modificar o delimitar, por sí solas, el contenido del derecho de propiedad urbana.

En criterio de la Sala, la sola creación de un proyecto de prolongación de la calle 0 entre carreras 2 y 6 no pudo tener por efecto la limitación del derecho de propiedad de los vecinos del costado norte y sur de ese sector, como tampoco constituyó *ipso iure* la apertura de la referida vía o su reconocimiento como obra pública. Resulta imperativo destacar, que en el expediente no se encuentran medios de convicción que permitan afirmar la existencia de una obra pública o de algún tipo de marcación vial, sino que por el contrario se advierte tan solo predios privados rurales que impiden el paso vehicular¹⁷.

En tal sentido, la norma cuyo cumplimiento se exige a través de la presente acción, si bien consagra el sistema vial municipal existente y en proyección, en el cual se establece pautas de cómo debe darse el desarrollo vial del municipio, no lo es menos que esa norma es incompleta porque de la misma no se desprende las características puntuales de cómo debe realizarse la apertura de la vía, esto en cuento a las condiciones técnicas, presupuestales y legales en que se debería ejecutar la obra pública en dicho sector.

Así, el demandante pretende el cumplimiento de una norma general y abstracta que no es exigible de manera directa, pues no contiene un deber jurídico claramente impuesto al municipio de Oicatá. En tal caso, la Sala reitera la jurisprudencia¹⁸ en el sentido de señalar que la acción de cumplimiento no procede para exigir el acatamiento de normas generales y abstractas que no son claras en la exigibilidad del deber que se dice omitido. De hecho, no debe olvidarse que la procedencia de la acción de cumplimiento parte de la existencia

¹⁷ Según se advierte a folios 22 a 29.

¹⁸ Sentencia del 2 de octubre de 2003, expediente ACU-00431 01



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicata
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

de una obligación o de un mandato imperativo que surge de manera directa de la norma cuyo cumplimiento se reclama.

En suma, la Sala concluye que en el presente caso no se cumple con uno de los requisitos para la procedencia y prosperidad de la acción de cumplimiento, esto es que el mandato, la orden, el deber, **la obligatoriedad o la imposición, esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual**, razón por la cual las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala confirmará la sentencia proferida por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Tunja, dentro de la acción de cumplimiento instaurada por Omar Monroy Quiroz y Ana Luisa Monroy Quiroz en contra del Municipio de Oicatá.

6.- COSTAS

En relación con las costas en esta instancia, la Sala no dispondrá condena en tal sentido por cuanto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 393 de 1997, la decisión de segunda instancia en estos asuntos se adopta de plano, sin que sea necesario un desarrollo probatorio que pueda implicar gastos procesales, como tampoco hay lugar a la intervención de la parte contraria.

En mérito de lo expuesto, la Sala N° 5 de Decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 03 de febrero de 2020, proferida por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Tunja.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia, por lo expuesto en la parte motiva.



Accionante: Omar Monroy Quiroz y otra
Accionado: Municipio de Oicata
Expediente: 15001-33-33-006-2019-00179-01
Cumplimiento

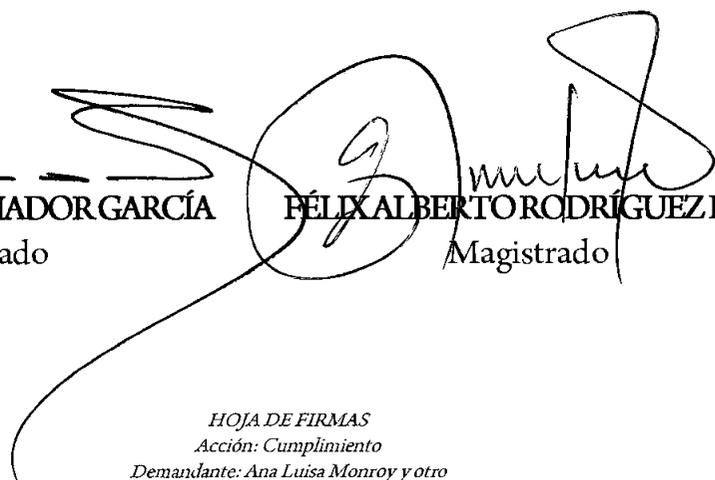
TERCERO: Una vez en firme este proveído, por Secretaría, devuélvase el expediente al juzgado de origen, dejando las anotaciones que sean de rigor.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado


FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA
Magistrado


FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

HOJA DE FIRMAS
Acción: Cumplimiento
Demandante: Ana Luisa Monroy y otro
Demandado: Municipio de Oicatá
Expediente: 15001-3333-006-2019-00179-01

Tribunal Administrativo de Boyacá
NOTIFICACION POR ESTADO

El auto anterior es notifica por estado

No. 36 de fey 28 FEB 2020

SECRETARÍA

