

**REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE MONTERÍA**

Montería, lunes veintinueve (29) de enero de dos mil dieciocho (2018).

Medio de Control: Cumplimiento de Normas con Fuerza Material de Ley o de Actos Administrativos .

Expediente No. 23.001.33.33.003.2018-00029

Demandante: José David Ramos Puello

Demandado: Municipio de Lorica

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el despacho a estudiar sobre la admisión de la demanda impetrada por el señor José David Ramos Puello, en contra del municipio de Lorica, en el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, consagrada en la Ley 1437 de 2011, en concordancia con la Ley 393 de 1997.

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

La solicitud de cumplimiento que hoy nos ocupa, en lo básico, en se sustenta en los siguientes hechos:

Que la Ley 685 de 2001, relacionada con los contratos de explotación minera y los derechos que de allí se desprenden, establece dentro de los trámites que regula, la servidumbre de tránsito minero, de la que es beneficiario al haber obtenido el contrato de concesión GLU-111 fechado 07 de abril de 2006, expedido por Ingeominas hoy Agencia Nacional de Minería, con Otro sí- GLU-111 de fecha 21 de abril de 2009; además licencia ambiental Resolución No. 1.2581 de 19 de septiembre de 2008, de la Corporación Autónoma Regional de Los Valles del Sinú y San Jorge- CVS-.

Advierte que con tales privilegios, se constituyó en su favor un beneficio de explotación, extracción y transporte del material de construcción de la Cantera San José, el cual es de aplicación inmediata; para cuya utilización, deviene necesario realizar un procedimiento administrativo que corresponde a la Alcaldía de Lorica, de tasación del valor

de la indemnización de servidumbre de tránsito minero frente a dos predios sirvientes por los que pasa o tiene su trazado, señalando a dicha administración de omisa en sus obligaciones legales, estableciendo que desde hace más de un año ha impetrado requerimientos para efectos de habilitación de la mina y el cumplimiento de la utilidad pública que la actividad conlleva. Y que el incumplimiento deriva de la no aplicación, esencialmente, del artículo 285 de la Ley 685 de 2001, que tiene que ver con la aplicación cabal del procedimiento administrativo para las servidumbres.

III. CONSIDERACIONES

1. *Finalidad de la Acción de Cumplimiento.*

El constituyente de 1991, con la finalidad de proteger los derechos de los administrados, consagró en el artículo 87, la denominada acción de cumplimiento, en virtud de la cual, ***“toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo”***.

Como se desprende de las discusiones surgidas en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, esta acción fue concebida para que ***“... las personas una vez esté vigente la ley tengan un mecanismo ante autoridad contencioso - administrativa para que mediante una acción pública como ésta, puedan demandar, la ejecución de la ley...”***¹.

De acuerdo a la forma como fue concebida, la acción de cumplimiento tiene por objeto, hacer cumplir las normas con "fuerza de ley" o con "fuerza material de ley", precisando la Corte Constitucional, cuando declaró la constitucionalidad del artículo 1° de la Ley 393 de 1997, que ese aparte ***“está indicando que se trata de hacer efectivos mandatos del legislador, provenientes del Congreso o del gobierno en ejercicio de funciones legislativas”***².

En consecuencia, mediante el ejercicio de la acción de cumplimiento se debe buscar la Efectividad de lo dispuesto en todas las normas con fuerza de ley, “...lo cual incluye no solo a las leyes en sentido formal, que por el solo hecho de ser expedidas por el Congreso y sancionadas por el Presidente, tienen fuerza de ley, sino también a otros actos normativos,

¹ CAMARGO, Pedro Pablo. La Acción de Cumplimiento. Primera Edición. 1997, Pág. 123.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-157 de 1998, M. P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

que sin ser leyes formalmente, tienen por expreso mandato constitucional, fuerza de ley, como sucede con los decretos de facultades extraordinarias (C.P., art. 150, Ord. 10)³.

También tiene por objeto la efectividad de los actos administrativos, es decir, las manifestaciones de voluntad de la administración que producen efectos jurídicos.

El acto administrativo, de acuerdo con la jurisprudencia, *“es una manifestación de voluntad, mejor se diría de la intención ya que ésta supone aquélla, en virtud de la cual se dispone, se decide, se resuelve una situación o una cuestión jurídica, para como consecuencia, crear, modificar o extinguir una relación de derecho...”*⁴.

2. Requisitos de procedibilidad de la acción.

La acción de cumplimiento fue reglamentada por la Ley 393 de 1997, en la cual se señaló el objeto en los siguientes términos:

“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”.

El artículo 8° de la Ley citada, establece los requisitos de procedibilidad de la acción, en los siguientes términos:

“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.
(...)*

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.”

3. Prerrequisito de procedibilidad de la acción.

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-893 de 1999. M. P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Cuarta. Sentencia de Enero 22 de 1987. C.P. Dr. Hernán Guillermo Aldana Duque.

Aunado a lo anterior, debe advertirse que para acudir ante el juez competente solicitar el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo, el actor deberá acreditar- como requisito sine qua non- que agotó frente a éste, el prerequisite de procedibilidad de que trata el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, que dispone:

“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 de ley o actos administrativos.”* (Negrilla y subraya fuera de texto).

Ello en concordancia con el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, que para el efecto señala:

“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.” (Negrilla y subraya fuera de texto).

✓ **Decisión.**

Con base en las normas transcritas, especialmente en lo referido a la constitución en renuencia de la entidad accionada, como prerequisite de procedibilidad para acudir ante este despacho; siendo ésta la oportunidad procesal- admisión de la demanda- se procederá a la revisión de dicho asunto.

En primer lugar, básicamente esgrime como prueba de la renuencia, lo reclamado en una solicitud de 14 de julio de 2016 (sin aportación de la prueba), en la cual conmina a la demandada para que **“cumpliera en debida forma el deber legal, a que se refiere la ley”**. En concordancia con lo anterior, se aprecia- fls 9 y 10-, derecho de petición de 17 de noviembre de 2017, en el que luego de resumir lo acontecido en el proceso, señala: **“4. Que desde que se asumió el conocimiento de este procedimiento administrativo se empezó con yerros esto en razón de que el nombre que se asignó al mismo fue “Implementación De La Servidumbre Minera Contemplada En La Ley 685 De 2001...”;**...” **6. Noto con suma preocupación y extrañeza que esta alcaldía haya realizado el trámite de manera diferente y dilatoria, ...”**

Ahora, para entrar a determinar el acatamiento o no, por parte del accionante, del deber legal de configuración en renuencia al municipio de Lorica, será necesario revisar en qué consiste dicho fenómeno y consecuentemente, el objeto de la acción de cumplimiento, lo que conllevará a determinar si la presunta omisión que acusa el interesado, cumple con los elementos de la renuencia.

La renuencia, tal como lo expresa la Ley 393 de 1997⁵, es el incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos; y la acción de cumplimiento está relacionada con la ejecución de deberes que emanan de un mandado imperativo, inobjetable y expreso. Para una mayor claridad, se acudirá a lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en Sentencia C- 1194 de 2001, en la cual señaló:

“... 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 expreso⁶, 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 reconozcan⁷. Tampoco es un mecanismo para esclarecer simplemente el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales⁸, 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

⁵ En su artículo 8

⁶ Las referencias a la jurisprudencia del Consejo de Estado son meramente ilustrativas. No son recogidas a título de “derecho viviente” que le fija el sentido a una norma legal ambigua objeto de control de constitucionalidad. Con los adjetivos mencionados la jurisprudencia del Consejo de Estado ha calificado al mandato que contiene la obligación presuntamente incumplida por parte de la administración. Cfr. la sentencia del proceso ACU 615 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección “A”, 10 de marzo de 1999, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez. En esta oportunidad se confirmó el fallo de instancia mediante el que se constató que CODENSA S.A. “está obligada a dar estricto cumplimiento a la Resolución 013 de 1998 –acto administrativo de carácter general – expedido por el Contralor de la ciudad de Bogotá”.

⁷ Sobre este punto, la jurisprudencia producida por el Consejo de Estado al resolver diferentes acciones de cumplimiento es ilustrativa de la manera como se ha reservado la acción de cumplimiento para asegurar la protección de derechos indiscutibles a los particulares, ordenando a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido. A título de ejemplo pueden citarse las sentencias proferidas en los procesos ACU-120 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque, 22 de enero de 1998. En esta oportunidad se afirmó que “para perseguir el pago de las cesantías el actor cuenta con otro instrumento de defensa judicial” distinto a la acción de cumplimiento. En el mismo sentido, también puede consultarse el fallo ACU 126 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección “A”, Consejero Ponente: Dolly Pedraza De Arenas, 29 de enero de 1998. En esta oportunidad el Consejo desestimó la acción de cumplimiento planteada por el actor, pues pretendía que se ordenara al Centro de Rehabilitación integral de Boyacá “reconocer y pagar la prima técnica a la que tiene derecho”, conflicto que corresponde dirimir a la jurisdicción contencioso administrativa por la vía pertinente. En el mismo sentido, pueden consultarse, también a título ilustrativo, los procesos ACU 558 (sentencia del 20 de febrero de 1998 C.P. Mariela Vega de Herrera), ACU 589 (sentencia del 25 de febrero de 1999 C.P. Juan de Dios Montes Hernández) y ACU 868 (sentencia del 9 de septiembre de 1999 C.P. Olga Inés Navarrete Barrero).

⁸ Cfr. la sentencia ACU-141 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 13 de febrero de 1998, Consejero Ponente: Delio Gómez Leyva. En esta oportunidad el actor pretendía mediante una acción de cumplimiento esclarecer el tipo de funciones que le corresponde cumplir a la Registraduría frente a la posibilidad de llevar a cabo un referendo derogatorio en la ciudad de Manizales que en su opinión era inocuo. En dicha ocasión se dijo: “se trata, pues, a través de la acción de cumplimiento, como su nombre lo indica, de hacer efectivo el cumplimiento del ordenamiento jurídico, por parte de las autoridades competentes; para lograr tal objetivo se requiere que tal ordenamiento consagre de manera clara determinada obligación para la administración, lo cual excluye que a través de la acción de cumplimiento se puedan promover interpretaciones respecto a la existencia de una obligación {contenidas en la Ley 134 de 1994}, pues la finalidad es exigir el cumplimiento de las existentes, y no provocar, vía interpretación, la consagración de obligaciones”.

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 interpretados⁹.

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.”

Pues bien, revisado el caso puesto de presente, lo pretendido por el actor en este asunto, obedece a su inconformidad con la forma en que se adelanta el procedimiento administrativo de una servidumbre que requiere para su actividad minera, es decir, con la interpretación que de las normas que regulan la actuación administrativa que realiza la demandada; distante de una inactividad de la administración, en el cumplimiento de un deber legal.

Así las cosas, al no existir prueba del incumplimiento de un deber legal; y consistiendo la presunta renuencia de la administración, un asunto de mera interpretación normativa, no podrá esta Unidad Judicial tener por cumplido el prerequisite de procedibilidad que permita el estudio del presente asunto; aunado a ello, todas las actuaciones efectuadas por el interesado, en torno al procedimiento administrativo que adelanta la administración municipal- fls 11 a 13 de 20 de diciembre de 2017; fls 77 a 85, el pronunciamiento de fecha 27 de noviembre de 2017, suscrito por el actor, en el cual se refiere a un derecho de petición impetrado por un tercero con interés en el proceso- dan cuenta que la actuación administrativa se encuentra activa, tanto por la administración

⁹ La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha establecido la necesidad de distinguir entre el objeto de la acción de cumplimiento (la realización de un deber omitido por la administración), y la discusión que puede plantearse alrededor del reconocimiento y garantía de un derecho subjetivo y particular, circunstancia frente a la cual existen otros mecanismos de defensa idóneos. Cfr. sentencia C-193 de 1998 MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Barrera Vergara. Se estudió aquí la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º., 3º., 5º., y 9º., todos parcialmente de la Ley 393 de 1997. Como se dijo, uno de los puntos abordados en esta ocasión tiene que ver con la relación de la acción de cumplimiento con los mecanismos ordinarios de defensa jurídica respecto de la ejecución de actos administrativos de carácter particular. Se señaló, entonces, que: “cuando se trata de actos administrativos subjetivos, que crean situaciones jurídicas individuales, concretas y particulares, el cumplimiento efectivo del respectivo acto interesa fundamentalmente a la esfera particular de la persona y no a la que corresponde a la satisfacción de los intereses públicos y sociales. Por ello se justifica constitucionalmente, por considerarse razonable y no afectar el contenido esencial de la norma del artículo 87 constitucional, la previsión del legislador, en el sentido de que en tales casos, el afectado, o sea, a quien se le lesiona directamente su derecho pueda acudir a los mecanismos ordinarios que también éste ha instituido para lograr el cumplimiento de tales actos, porque dentro de la autonomía discrecional de que goza para la configuración de la norma jurídica, no resulta contrario al referido mandato constitucional que el precepto acusado permita la existencia de mecanismos alternativos para el cumplimiento de esta clase de actos, salvo cuando de no asegurarse la efectiva ejecución del acto particular y concreto se pueda derivar para el interesado un perjuicio grave e inminente”. En otros términos, no es inconstitucional que el Legislador haya considerado que la acción de cumplimiento no subsume de manera absoluta las acciones que existen en los diferentes ordenamientos procesales para asegurar la ejecución de actos de contenido particular o subjetivo”.

como por las partes en el proceso, lo que permite descartar una inactividad procesal. Con la garantía adicional, de conformidad con la norma procesal- art 285 de la Ley 685 de 2001- de una segunda instancia ante el Gobernador de Córdoba, para la discusión de la decisión que adopte el municipio de Lorica. Y la posterior oportunidad de acudir en sede judicial para la revisión del respectivo acto administrativo.

Bajo estas precisiones, tal como se afirmó previamente, al no acreditarse el cumplimiento del prerequisite de procedibilidad establecido en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997- renuncia-, ni la existencia de un perjuicio irremediable, se dará aplicación al inciso segundo del artículo 12 ibídem, que señala que *“En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8o, salvo que se trate de la excepción allí contemplada, **el rechazo procederá de plano**”*

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Montería,

IV. RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR LA DEMANDA, que en ejercicio de la ACCION DE CUMPLIMIENTO interpuso el señor **José David Ramos Puello**, en nombre propio, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Se dispone el archivo del expediente, previa devolución de los anexos, sin necesidad de desglose.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ
Juez