



**Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia**

JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE QUIBDO PALACIO DE JUSTICIA OFICINA 308  
j01cctoqdo@cendoj.ramajudicial.gov.co

Quibdó, treinta (30) de enero de dos mil veintitrés (2023).

**SENTENCIA N° 06**

**Ref.: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO. RADICADO 27001310300120220016100  
KRISTIAN MARIANO IBARGUEN PARRA vs ALCALDIA DE QUIBDO,  
INSPECCION DE POLICIA.**

**ASUNTO A DECIDIR:** Procede el despacho a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la ACCION DE CUMPLIMIENTO propuesta por el señor **KRISTIAN MARIANO IBARGUEN PARRA**, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.007.737.394 de Medellín, obrando en su propio nombre y representación de la personería municipal de Quibdó, en contra de **LUCY YAJAIRA CORDOBA MOSQUERA**, Inspectora Municipal de Quibdó.

**ANTECEDENTES**

**HECHOS**

Mediante resolución 0923 de 21 de diciembre de 2020 por medio del cual se impone una sanción por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, la inspectora Lucy Yajaira Córdoba declara que el señor Elvis Robledo Lozano es infractor urbanístico, disponiendo en su numeral cuarto la suspensión y sellamiento de las obras, dándole un plazo de sesenta (60) días para que se adecue a las normas obteniendo la licencia correspondiente, vencido el cual sino ha obtenido el permiso se procederá a ordenar la demolición de las obras ejecutadas y la imposición de multas, resolución que fue recurrida en reposición por el declarado infractor y confirmada mediante acto administrativo 365 del 18 de marzo de 2021.

Indica que mediante oficios N° 184,192 y 211 se solicitó a la inspectora, presentar informe de las actuaciones materiales realizadas en cumplimiento de dicha resolución, respecto de los cuales se recibieron respuesta, en los que la citada profesional se limita a mencionar la fundamentación jurídica de los asuntos policivos de sanción por infracción a normas urbanísticas, no logrando demostrar la efectividad de las medidas aplicadas.

En aras de agotar la vía administrativa, el demandante en modo de reiteración procedió a enviar el oficio N° 288 a la inspectora, en el que se le pedía hacer efectivas las medidas de sanción interpuestas al infractor Elvis Robledo Lozano en la resolución 923 de 2020, confirmada mediante resolución del 18 de marzo de 2021, y presentar el informe de las actuaciones materiales realizadas por ella, en

pro de hacer efectivas las medidas impuestas, ante la cual se emitió respuesta el 21 de octubre de 2021, 29 días después, dando a conocer que dicho trámite estaba cumpliendo con las etapas señaladas en la ley 801 de 2021 en sus artículos 135, 181 y siguientes, informando además que se trataba de una resolución de carácter particular, por tal razón requería que se le indicará en calidad de qué derechos actuaba la personería, y si había una queja del sancionado le comunicara el derecho que se aduce violado en el procedimiento.

Manifiesta el accionante, que en ninguna de las comunicaciones la inspectora informa si el sancionado se ajustó a derecho o si ella ha dado cumplimiento a sus propias ordenes, porque la personera tuvo conocimiento que el señor Elvis Robledo Lozano, infractor urbanístico, no ha obtenido la correspondiente licencia de construcción y pese al sellamiento de las obras ha seguido con su construcción.

### **PRETENSIONES**

Ordénese a la señora LUCY YAJAIRA CORDOBA MOSQUERA, en su calidad de inspectora de policía de Quibdó, dar cumplimiento a lo dispuesto por ella en la resolución 0923 de 21 de diciembre de 2020, confirmada mediante resolución del 18 de marzo de 2021, en especial a lo acontecido en el ordinal cuarto de aquella resolución.

### **CONTESTACION DE LA DEMANDA**

La demandada en nombre propio contestó la demanda, quien manifestó que los hechos 1, 2, 3 y 5 eran ciertos puesto existe un proceso de sanción por comportamientos contrario a la integridad urbanística a nombre del señor Elvis Robledo Lozano, en el que se emitió resolución de sanción 0923 de 21 de diciembre de 2020 mediante la cual se impone una sanción por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, la que fue recurrida y confirmada mediante resolución 365 del 118 de marzo de 2021, en cuyo artículo 3° se concede el recurso de apelación; igualmente se dio respuesta el 21 de octubre de 2021 al oficio 288 del 22 de septiembre de 2021 dentro del término estipulado en el artículo 5 del decreto 491 de 2020 teniendo en cuenta que en ninguno de los oficios se informó violación a derechos del señor Jhosnel Moreno Reales .

El hecho 4 es parcialmente cierto, efectivamente, el señor KRISTIAN MARIANO IBARGUEN PARRA, actuando a nombre del señor Jhosnel Moreno Reales, presento varios oficios a los que se les ha dado respuesta, respecto a las copias de lo actuado fueron entregadas al señor Jhosnel Moreno Reales el día 4 de junio de 2021; amén de que los actos administrativos expedido dentro de la actuación administrativa son de carácter particular, no son de conocimiento público, máxime si todas las actuaciones no se han notificado al supuesto infractor.

Referente al hecho 6 no es claro, dado que, si existe una sanción urbanística es porque el señor Robledo Lozano, omitió el cumplimiento de la normatividad

urbanística por lo cual se procede a sancionar mediante la resolución 722 de 22 de junio de 2021 (confirma recurso de apelación) que a la fecha está en firme, por ello para el cumplimiento de los 60 días otorgados para el cumplimiento de acto administrativo, debe tenerse en cuenta que el recurso se concedido en el efecto suspensivo, este empieza a contarse a partir del día siguiente a la notificación de la resolución del recurso de apelación, es decir el 19 de agosto de 2021.

#### **FRENTE A LAS PRETENSIONES.**

Solicita DESESTIMAR las pretensiones del accionante, por considerar que no se está violando ningún derecho fundamental o humano que genere la acción de cumplimiento, dado que el señor Jhosnel Moreno Reales, si está siendo perturbado o invadido en su propiedad, cuenta con otros mecanismos como son la querrela por perturbación a la propiedad ante el inspector de policía y demás acciones civiles que le garanticen el derecho a la propiedad. En lo que respecta a la demolición de que trata el parágrafo 2 de artículo 135 de la ley 1801 de 2016 es competencia de la administración municipal de conformidad con el artículo 101 de la ley 2008 de 2019.

**TRÁMITE PROCESAL:** La demanda correspondió por reparto al Juez Primero Administrativo del Circuito de Quibdó, quien la admite con auto del 18 de noviembre de 2021, notificada a la accionada el 19 del mismo mes y año, quien dentro del término rindió el informe requerido, del que se corrió traslado al actor recibiendo pronunciamiento de su parte. El 22 de febrero de 2022 se emite sentencia, objeto de impugnación por parte de la accionada. Llegado el asunto al Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, con auto interlocutorio 427 del 12 de agosto se declara la falta de competencia de esa jurisdicción para conocer del asunto, y dispone su remisión a este despacho, conservando la validez de lo actuado. Recibido el expediente el 5 de septiembre se avoca conocimiento y disponiendo notificar a las partes, cumplido lo anterior, pasa a despacho para fallo el 28 de noviembre de 2022.

#### **PRUEBAS:**

- Copia de la Resolución 0923 de 21 de diciembre de 2020, por medio de la cual se impone una sanción por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, proferida por la Inspección de Policía de Quibdó, mediante el cual declara infractor urbanístico al señor Elvis Robledo Lozano.
- Copia de la Resolución No 365 del 18 de marzo de 2021 "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto en contra del acto administrativo No 0923 de 21 de diciembre de 2020, mediante el cual se declara infractor y se impone medidas correctivas al señor Elvis Robledo Lozano", expedida proferida por la Inspección de Policía de Quibdó, mediante el cual confirma lo decidido en la Resolución No 0923 de 21 de diciembre de 2020.

- Oficio No 184 PMQ de fecha 22 de junio de 2021, suscrito por el actor y radicado ante la Alcaldía Municipal de Quibdó, mediante el cual solicita información sobre las actuaciones administrativas adelantadas para el cumplimiento de la resolución No 0923 del 21 de diciembre de 2020.
- Oficio No 191 PMQ del 29 de junio de 2021, suscrito por el actor y radicado ante la Alcaldía Municipal de Quibdó, mediante el cual solicita información sobre las actuaciones administrativas adelantadas para el cumplimiento de la resolución No 0923 del 21 de diciembre de 2020.
- Oficio de 6 de julio de 2021, rad. 7119 del 6 de julio de 2021, mediante el cual la inspectora emite respuesta a oficio del 11 de mayo de 2021.
- Oficio 211 del 14 de julio de 2021, en el que la personería solicita información sobre actuación administrativa.
- Oficio Rad 7625 del 19 de julio de 2021, respuesta a oficio 211.
- Copia de oficio No 288 del 22 de septiembre de 2021, suscrito por el actor mediante el cual solicita el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No 0923 del 21 de diciembre de 2020.
- Oficio de fecha 25 de octubre de 2021, suscrito por la Inspección de Policía de Quibdó, mediante el cual da respuesta al actor manifestando que el referido tramite se encuentra cumpliendo etapas legales.
- Memorial del 18 de marzo de 2021, por medio del cual se acepta las prácticas profesionales en derecho del actor.
- Oficio del 30 de septiembre de 2020, dirigido al Secretario de Planeación Municipal de Quibdó, suscrito por el señor Jhosnel Moreno reales.

## **CONSIDERACIONES**

### **LA COMPETENCIA**

Según las pretensiones de la demanda el Juzgado Civil Circuito de Quibdó es competente para conocer del asunto en PRIMERA INSTANCIA, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 20 del C.GP, concordante el artículo 116 de la ley 388 de 1997.

### **PRESUPUESTOS PROCESALES**

Los presupuestos procesales se verificaron previamente, y éstos se encuentran satisfechos en el sub-lite, pues se cumple con las exigencias de ley en cuanto a jurisdicción y competencia del Juzgado, para conocer del asunto debatido, tanto el accionante como la parte demandada, tienen capacidad para ser parte, por el hecho de ser ambas personas naturales y poder disponer de sus derechos, así mismo gozan las partes de capacidad procesal.

Se precisa que cualquier irregularidad presentada en el procedimiento se encuentra saneada a voces de los numerales 1 y 2 del artículo 136 de nuestro estatuto procesal civil.

## PROBLEMA JURÍDICO

En el presente asunto se centra la atención del despacho en determinar si es procedente ordenar a la Inspección de Policía de Quibdó dar cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución 0923 de 21 de diciembre de 2020 la cual fue confirmada por la Resolución del 18 de marzo de 2021, o si por el contrario no es tan dados los presupuestos para ello.

La acción de cumplimiento es una acción constitucional de carácter público, regulada en el Artículo 87 de la constitución política, prevista como aquella que tiene toda persona para 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, la que se encuentra desarrollada en la ley 393 de 1997, como se describe en el artículo 1° de esta al desarrollar su objeto.

El artículo 3 de la citada normatividad establece la competencia, y en tal sentido establece:

**Artículo 3.-Competencia.** *De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo...*

No obstante, lo anterior, y conforme fue estudiado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, en providencia del 12 de agosto de 2022, al determinar que dicha jurisdicción carecía de competencia para tramitar el asunto, por expreso mandato del artículo 116 de la ley 388 de 1997, en algunos casos específicos se encuentra radicada en los jueces civiles del circuito, como en el sub examine, norma que es del siguiente tenor:

**ARTICULO 116. PROCEDIMIENTO DE LA ACCION DE CUMPLIMIENTO.** *<Artículo corregido mediante FE DE ERRATAS contenida en el Diario Oficial No. 43.127 del 12 de septiembre de 1997, el texto corregido es el siguiente:>*

*Toda persona, directamente o a través de un apoderado, podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo relacionado con la aplicación de los instrumentos previstos en la Ley 9ª de 1989 y la presente ley.*

*La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad administrativa que presuntamente no esté aplicando la ley o el acto administrativo. Si su no aplicación se debe a órdenes o instrucciones impartidas por un superior, la acción se entenderá dirigida contra ambos, aunque podrá incoarse directamente contra el jefe o Director de la entidad pública a la que pertenezca el funcionario renuente. Esta acción se podrá ejercitar sin perjuicio de las demás acciones que la ley permita y se deberá surtir el siguiente trámite:*

1. El interesado o su apoderado presentará la demanda ante el juez civil del circuito la cual contendrá, además de los requisitos generales previstos en el Código de Procedimiento Civil, la especificación de la ley o acto administrativo que considera no se ha cumplido o se ha cumplido parcialmente, la identificación de la autoridad que, según el demandante, debe hacer efectivo el cumplimiento de la ley o acto administrativo y la prueba de que el demandante requirió a la autoridad para que diera cumplimiento a la ley o acto administrativo.

2. El juez a quien le corresponda el conocimiento, verificará que la demanda se ajuste a los requisitos legales y en caso de no ser así, no la admitirá y le indicará al interesado los defectos de que adolece para que los subsane en un término de cinco (5) días hábiles. Si el demandante no los corrigiere, la rechazará.

3. Admitida la demanda, el juez dispondrá de un término de diez (10) días hábiles para practicar las pruebas que considera necesarias.

4. Vencido el plazo previsto en el numeral anterior, el juzgado dará traslado de lo actuado a las partes para que en un término de cinco (5) días presenten sus alegaciones.

5. Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de diez (10) días hábiles para dictar sentencia. Cuando se compruebe durante el proceso que la autoridad demandada no dio cumplimiento a una ley o acto administrativo, la sentencia ordenará a la autoridad renuente iniciar su cumplimiento en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, término dentro del cual deberá remitir al juzgado copia del acto mediante el cual ejecuta el mandato previsto en la ley o acto administrativo.

6. En caso de que la autoridad requerida para el cumplimiento de su deber, mediante sentencia no cumpla con la orden judicial en el término establecido en el numeral anterior, se incurrirá en la sanción prevista en los artículos 150 y 184 del Código Penal, para lo cual se remitirá copia de lo actuado a la autoridad judicial competente.

7. La sentencia que se dicte como resultado de la acción de cumplimiento será susceptible del recurso de apelación, en los términos previstos en el Código de Procedimiento Civil.

8. Sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, cuando se compruebe que el demandante ha actuado con temeridad o mala fe, responderá por los perjuicios que con sus actuaciones cause al demandado, a terceros y a la administración de justicia. Si en el proceso o actuación aparece prueba de tal conducta, el juez impondrá la correspondiente condena en la sentencia.

**PARAGRAFO.** La solicitud de acción de cumplimiento substanciará con prelación posponiendo cualquier otro asunto con excepción de las acciones de tutela.

Teniendo en cuenta que el acto administrativo del cual se pide cumplimiento es la resolución 923 del 21 de diciembre de 2020 confirmada mediante resolución 365 del 18 de marzo de 2021, en la cual se sanciona a un infractor urbanístico y se impone una sanción de suspensión y sellamiento de obras, misma que se refiere a los asuntos regulados por la ley 388 de 1997, modificada por la ley 810 de 2003, en lo que respecta entre otros asuntos a sanciones en materia urbanística, como es el caso que nos ocupa; norma que en su artículo 116 transcrito en precedencia establece el trámite que debe adelantarse ante el funcionario judicial dentro de una

acción de cumplimiento, sin embargo no trae una regulación sustancial respecto del tema como si lo desarrollo la ley 393 de 1997, de la que se echara mano, para el análisis del caso bajo estudio.

Ahora bien, la acción de cumplimiento tiene naturaleza residual, pues solo es procedente, cuando el actor o usuario de la misma no cuenta con otro mecanismo para hacer efectivo el derecho que considera desconocido por el incumplimiento de la ley o acto administrativo al que le adjudica la vulneración, o cuando procede la acción de tutela por tratarse de un derecho fundamental que se pretende proteger, es decir, que al igual que la acción de amparo, es un mecanismo subsidiario y residual, que solo procede cuando no exista otro medio de defensa judicial, para conseguir que la autoridad cumpla con el deber omitido y así preservar el orden jurídico.

Sobre ese carácter residual y subsidiario propio de este tipo de acciones, la Corte Constitucional ha señalado:

*“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. 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” que la autoridad competente se niega a ejecutar.”<sup>1</sup>*

*Bajo este entendido se justifica el carácter subsidiario que el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 le dio a la acción de cumplimiento y según el cual “(...) 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 para el accionante (...).”*

También es importante para la procedencia de la acción la constitución en renuencia, sea decir, el reclamo previo a la acción que se hace a la autoridad para el cumplimiento de la ley o acto administrativo que se supone desconoce, y para ello acudiremos como ya se inició al desarrollo de la ley 393 de 1997, que en su artículo 8 reza:

**“ARTICULO 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 material de ley o actos administrativos. También procederá contra acciones*

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 1194 de 2001 M.P. Manuel Jose Cepeda Espinoza.

*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.*

*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”.*

La renuencia, ha sido definida por el Consejo de Estado<sup>2</sup> como “la resistencia arbitraria de la autoridad a cumplir con la ley o el acto administrativo”

En lo que respecta a los actos administrativo debe indicarse que es la expresión de la voluntad de la administración, en este caso, la Inspectoría de Policía de Quibdó, como funcionara de la Alcaldía Municipal, a través del cual se crea, modifica o extingue situaciones jurídicas, como en efecto ocurre con las resolución demanda, según la cual se sanciona a un infractor, y de la cual se depreca su cumplimiento por parte del accionante, pero para ello se requiere firmeza del acto, y esa se alcanza de conforme a lo establecido en el artículo 87 de la ley 1437 de 2011, en los siguientes casos:

**ARTÍCULO 87. Firmeza de los actos administrativos.** Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.

2. **Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.**

3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.

4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.

5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

Ocurrida la firmeza se presume su legalidad y en tal sentido deben cumplirse por el destinatario del mismo sea de carácter particular o general, más aun por la autoridad que lo emite en lo que a ella corresponda dentro de sus competencias, pues lo contrario conlleva a un incumplimiento de deberes por parte de la

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado –Sección Cuarta, sentencia del 30 de abril de 2003, proceso 2002-04753-01 (ACU) C.P. DRA. LIGIA LÓPEZ DÍAZ

administración, asunto estudiado por la Corte Constitucional en en sentencia C-1194-01, ha precisado:

*“El ámbito dentro del cual la acción de cumplimiento adquiere su significación y sentido como mecanismo de protección de los derechos de los particulares y garantía de realización de los fines del Estado está dado, naturalmente, por el incumplimiento de un deber a cargo de la administración que se expresa a través de “normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”<sup>3</sup>. En estos eventos, el particular está facultado para acudir ante el funcionario judicial competente –los jueces de la jurisdicción administrativa<sup>4</sup> –, para presentar una solicitud que remedie “la acción u omisión de la autoridad” que incumple o ejecuta actos o hechos que permiten deducir inminentemente<sup>5</sup> la inobservancia de un deber que se predica de la administración. 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<sup>6</sup>, 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<sup>7</sup>. 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<sup>8</sup>.*

---

<sup>3</sup> Tal es la expresión que, en desarrollo del artículo 87 Superior, utiliza el artículo 1 de la Ley 393 de 1997 (que fue declarado exequible en la sentencia C-157 de 1998). Además, sobre la expresión “fuerza material de ley” la Corte ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en la referida sentencia C-893 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Se declararon exequibles, aquí, las expresiones acusadas “con fuerza material” de ley o “con fuerza” de ley, contenidas en los artículos 4º, 5º, 6º, 8º y 20 de la ley 393 de 1997; sin embargo, las consideraciones hechas en aquella oportunidad, bien pueden predicarse del artículo 1 que se cita. Se dijo entonces: “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. Es claro que el cargo de los actores carece de todo sustento pues una ley, en sentido formal, tiene, por el sólo hecho de ser una ley, una fuerza material de ley, esto es, puede derogar o modificar otras leyes, y no puede ser derogada sino por normas de igual o superior jerarquía. Por ende, no encuentra la Corte que puedan existir casos en que una ley -en sentido formal- se encuentre desprovista de fuerza material de ley, por lo cual no es cierto que las expresiones acusadas restrinjan el alcance de la acción de cumplimiento, tal y como se encuentra definida en el artículo 87 de la Carta”

<sup>4</sup> Así lo señala el artículo 3 de la Ley 393 de 1997.

<sup>5</sup> La inminencia, como criterio específico para apreciar la naturaleza del incumplimiento administrativo que hace posible la acción de cumplimiento es una materia ya abordada por la jurisprudencia de la Corte en la sentencia C-010 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz).

<sup>6</sup>

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> 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 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

*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. Este puede tener múltiples manifestaciones o modalidades, pero no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible porque el artículo 87 no consagró una acción de simple ejecución, sino una acción de mayor alcance. Para que pueda exigirse su cumplimiento el deber ha de predicarse de una entidad concreta competente, es decir, que existe jurídica y realmente y es destinataria del mandato contenido en la norma legal o administrativa. La entidad no tiene que haber sido la única destinataria del mandato, puesto que las normas generales que regulan una materia pueden tener como destinatarias, por ejemplo, a las autoridades de determinado sector o a todas las entidades de cierto tipo –v.gr. las comisiones de regulación-. De manera tal que el particular, quien actúa en interés propio, en representación de un tercero, o en defensa del interés general, tiene la facultad de exigir, precisamente, la adopción de una decisión, la iniciación o continuación de un procedimiento, la expedición de un acto o la ejecución de una acción material necesaria para que se cumpla el deber omitido, así éste haya sido establecido en una ley que no menciona específicamente a la autoridad renuente.*

*Ahora bien, las manifestaciones del incumplimiento de la administración pueden materializarse a través de su inacción o de una acción que manifiesta ineficiencia o evasión de la administración en el cumplimiento de sus deberes.”*

## **CASO CONCRETO**

En este caso se tiene que el señor Kristian Mariano Iburguen Parra en nombre de la personería municipal de Quibdó, pretende se ordene a la Inspección de Policía de Quibdó, dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo cuarto de la Resolución 0923 de 21 de diciembre de 2020, expedida por esa entidad, confirmada

---

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”.

mediante resolución del 18 de marzo de 2021, proferida por dicha dependencia de la alcaldía Municipal de Quibdó.

La señora Inspectora contestó la demanda en la que adujo básicamente no poder dar cumplimiento al acto administrativo, porque pese a encontrarse en firme, no habían transcurrido los 60 días que se le otorgaron al infractor urbanístico para obtener la licencia de construcción conforme al numeral 4 de la resolución 923, los que según informó empezaban a contarse a partir del 19 de agosto de 2021.

Se memora que la finalidad de la presente acción es hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, cuando se encuentre acreditado el incumplimiento de algún precepto previamente determinado, sin que se genere ningún tipo de incertidumbre en cuanto a su objeto, vigencia y exigibilidad. No se trata de ordenar la materialización de toda disposición, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos albergando un mandato perentorio, claro y directo a cargo de una determinada autoridad, un mandato imperativo e inobjetable en los términos de los artículos 1, 21 y 25 de la ley 393 de 1997.

Corolario con lo hasta aquí dicho, y revisadas las pruebas obrantes en el expediente se tiene que la Alcaldía Municipal de Quibdó a través de la Inspección de Policía, expidió la resolución No 0923 del 21 de diciembre de 2020 por medio de la cual se impone una sanción por comportamientos contrarios a la integridad urbanística, dentro del proceso sancionatorio contemplado en la Ley 1801 de 2016, en contra del señor Elvis Robledo Lozano identificado, en su condición de infractor, en la que quedó determinado que la infracción urbanística existía, en tanto las actividades realizadas en el predio no gozaban de legalidad, porque no contaban con el permiso de la autoridad competente, lo que originaba a todas luces la interposición de la multa de que trata el artículo 135 literal A, numeral 4 de la ley 1801 de 2016, decisión recurrida en reposición y apelación, resuelto el primero mediante resolución 365 del 18 de marzo 2021 expedida por la autoridad demandada, en la que confirma íntegramente la anterior, y concede en el efecto suspensivo el recurso de apelación ante el alcalde municipal

La parte accionante, en su calidad de practicante de derecho de la personería municipal de Quibdó, suscribió los Oficios No 184 de 22 y 29 de junio de 2021, radicados ante la Inspección de Policía Quibdó, mediante los cuales solicitó información acerca de los trámites administrativos de sanción dispuestos en la resolución No 0923 del 21 de diciembre de 2020; respecto de la cual la accionada dio respuesta en escrito del 06 de julio del mismo año indicando haber contestado desde el día 04 de junio al interesado, sin acreditarlo, o al menos no hay constancia de ello en el expediente. Con oficio No 211 del 14 de julio de 2021, se hace nuevamente la solicitud, ante la cual, la demandada dio respuesta el día 19 del mismo mes y año sin allegar la constancia de lo solicitado por el actor, quien se

limitó a informar estar cumpliendo con el debido proceso de conformidad con el artículo 29 superior, lo que da cuenta de su imprecisión, puesto que no hay concordancia con las solicitudes que ante ella se elevaron.

Con posterioridad el actor radicó el día 22 de septiembre de 2021, solicitud de cumplimiento de la resolución No 0923 del 21 de diciembre de 2020, ante la Inspección de Policía del Municipio de Quibdó en el que pretende se hagan efectivas las medidas de sanción impuestas en la citada resolución; la accionada dio respuesta indicando que dicho trámite se adelantaba conforme las etapas señaladas en la ley 1801 de 2016 y le requirió para que indicara la calidad en la que actuaba la personería Municipal.

Revisada la actuación surtida dentro del trámite del asunto, se advierten cumplidos los requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento. En cuanto al primero, referente a que la obligación que se pida hacer cumplir a la autoridad esté expresamente consignada en la ley o acto administrativo, se verifica, en la medida que el deber jurídico que se considera omitido está contenido en la resolución No 0923 del 21 de diciembre de 2020, que regula la suspensión y sellamiento de la obra de construcción adelantada por el señor Elvis Robledo Lozano identificado, en el barrio Las Margaritas, Sector La Piedra del Municipio de Quibdó, hasta tanto, aquel obtenga en legal forma su licencia de construcción, dentro de sesenta (60) días, porque de lo contrario se procedería a la demolición de la obra y la imposición de multas sucesivas, conforme parágrafo 2 del art. 135 de la Ley 1801 de 2016.

El segundo requisito consistente en que el mandato sea imperativo, inobjetable y que efectivamente esté radicado en aquella autoridad a la cual la decisión del Juez imponga el cumplimiento, también se cumple, porque el acto administrativo que se quiere hacer cumplir mediante este trámite contiene obligaciones de hacer, como lo es, suspender, sellar la obra de construcción adelantada por el infractor y ordenar su demolición si no se cumple con el trámite legal dentro de 60 días, cuya competencia está radicada en la entidad encargada de ejecutar la sanción impuesta a éste mediante la resolución 923, sea decir, Alcaldía de Quibdó- Inspección de Policía la accionada inspectora de Quibdó.

Como prueba de la renuencia, el accionante aportó requerimiento de 22 de septiembre de 2021, dirigido a la Dra. LUCY YAJAIRA CÓRDOBA MOSQUERA, en calidad de inspectora de Policía del Municipio de Quibdó, en el cual, se le solicita darle cumplimiento a la resolución No 0923 del 21 de diciembre de 2020, que fue confirmada por la resolución No 365 del 18 de marzo 2021, las que al ser cotejadas con las respuesta emitidas por la funcionaria encartada, se evidencia que se trata del mismo acto administrativo del cual se solicita el cumplimiento por parte de la representante de la administración en este asunto.

Solicitó el actor que la señora Inspectora de Policía cumpliera la resolución 0923 del 21 de diciembre de 2020 emitida por ella, en la que dispuso en su numeral 4° suspender y sellar las obras adelantadas por el infractor urbanístico Elvis Robledo Lozano, la que a la fecha de presentación de la demanda era exigible, porque para la presentación de la demanda<sup>9</sup> había vencido el plazo de sesenta (60) días contados a partir de la firmeza de la Resolución No 365 del 18 de marzo 2021, en la que se le otorgó el infractor un tiempo razonable para obtener su licencia de construcción; porque a pesar de lo manifestó al momento de pronunciarse frente a la demanda, el acto administrativo del cual se buscaba cumpliendo de su parte, en principio no se encontraba en firme porque se había concedido recurso de apelación en el efecto suspensivo, resuelto mediante resolución 722 del 22 de junio de 2021, y en tal sentido el término de 60 días empezaba a correr a partir del día siguiente de la notificación de la citada resolución, desde el 19 de agosto de 2021, término que según manifestó no se había cumplido, no allegó prueba de ello (la resolución confirmatoria en apelación y la constancia de notificación de la misma), en aras de que el despacho contabilice el plazo para la firmeza de la misma, y determinar la exigibilidad del acto.

Dijo además que no es de su competencia el cumplimiento, en tanto hace referencia al procedimiento de demolición contenido en parágrafo 2 del artículo 135 de la ley 1801 de 2016, le corresponde a la administración municipal de Quibdó en materia de política administrativa conforme con el artículo 101 de la ley 2008 de 2019, y se efectúa conforme a la disponibilidad presupuestal, no a juicio del ministerio público; sin embargo no allegó constancia de haber adelantado alguna acción tendiente al cumplimiento, olvidando que el numeral 4 de la resolución 0923 dispone principalmente la suspensión y sellamiento de obras, y ello no fue acreditado por ella en ninguna de las respuestas emitidas al accionante, ni durante este trámite, ni ninguna actuación dentro del marco de su competencia en ras de cumplir con lo ordenado por ella, como es, darle curso a la dependencia que consideres competente, después de encontrarse en firme el acto administrativo, pues contrario a lo manifestado por ella para el 17 de noviembre de 2021 fecha en que fue radicada la demanda ya habían transcurrido más de 60 días, de haberse expedido la resolución 0923 de 2020, y su confirmatoria en apelación 722 del 22 de junio de 2021 a la que ella hizo referencia sin aportarla, según la cual el término de 60 días empezaría a contarse a partir de la fecha de notificación de esta última, 19 de agosto de 2021, lo que se traduce en la falta de cumplimiento del acto administrativo por parte de la funcionaria, pues su actuar no está limitado solo en la expedición del acto, con el fin de que haga parte de archivo institucional, sino que debe garantizar su cumplimiento, mediante acciones propias que se exteriorizan y hacen efectivas.

---

<sup>9</sup> 17 de noviembre de 2021.

Conforme a la prueba arrimada al dossier y contrario a lo manifestado por la accionada, teniendo en cuenta el oficio del 22 de septiembre de 2021, por medio del cual se constituye la renuencia para la procedencia de la acción, en el que se le pide hacer efectiva la sanción por ella impuesta o presentar informe de las acciones adelantadas en pro del cumplimiento, quien se limitó a manifestar que actuaba conforme al debido proceso, y hasta la fecha en que se emite esta decisión no acredita ninguna de las dos circunstancias, pues si bien alega no es de su competencia, apoyándose en el artículo 101 de la ley 2008 de 2019, sin ser aplicable al caso, no es menos cierto que no acredita al menos haber cursado el trámite al que considere competente para que se haga efectivo o se materialice lo dispuesto en el acto administrativo por ella expedido, y que resulta exigible, primeramente para la administración, que es la encargada de ejecutarlo.

Se concluye entonces, que con la acción de cumplimiento está llamada a prosperar, y por ello se declarará que el MUNICIPIO DE QUIBDÓ - INSPECCIÓN DE POLICÍA incumplió su Resolución No 0923 del 21 de diciembre de 2020, confirmada por la Resolución No 365 del 18 de marzo 2021.

En tal sentido se ordenará al Municipio de Quibdó - Inspección de Policía del Municipio De Quibdó, para que dé cumplimiento efectivo a los actos administrativos – resolución 0923 del 221 de diciembre de 2020 confirmada mediante resolución 365 del 8 de marzo de 2021, de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO CIVIL CIRCUITO DE QUIBDO, administrando Justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** DECLÁRASE el incumplimiento del Municipio de Quibdó - Inspección de Policía del Municipio de Quibdó, de sus propios actos administrativos, resolución No 0923 del 21 de diciembre de 2020 y Resolución No 365 del 18 de marzo 2021, tal como se indicó en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** ORDÉNASE al Municipio de Quibdó - Inspección de Policía del Municipio de Quibdó dé cumplimiento efectivo a sus resoluciones números resolución No 0923 del 21 de diciembre de 2020 y Resolución No 365 del 18 de marzo 2021, dentro del término de veinte (20) días, contados a partir del día siguiente a la ejecutoria de esta providencia, de conformidad con el numeral 5 del artículo 116 de la ley 388 de 1997.

**TERCERO:** Notifíquese personalmente a las partes de conformidad con los artículos 291 y, del Código General del Proceso, o art 8 de la ley 2213.

**CUARTO:** Contra la presente procede el recurso de apelación de acuerdo con el numeral 7 del artículo 116 de la ley 388 de 1997.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**SIRLEY PALACIOS BONILLA**  
**JUEZ**