

Bogotá, D.C. Enero doce (12) de 2021

Señores

**JUZGADO SESENTA Y UNO (61) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTA.**

**Señora Jueza Dra. EDITH ALARCON BERNAL.**

**E. S. D.**

**Acción:** Cumplimiento

**Radicación:** 11001-33-43-061-2020-00267-00

**Accionante:** Grupo Empresarial en Línea SA – GELSA-.

**Accionado:** Lotería de Bogotá.

**Asunto:** Argumentos que desestiman la solicitud de nulidad.

JOSE RODRIGO VARGAS DEL CAMPO, identificado con mi firma, actuando en calidad de apoderado del Grupo Empresarial en Línea S.A. – GELSA –, manifiesto al Despacho que me opongo a la solicitud de nulidad presentada por la Lotería de Bogotá y por tal razón solicito respetuosamente se **DESESTIME**, con base en los argumentos jurídicos que se expondrán en el presente escrito.

**I. REQUISITOS LEGALES Y JURISPRUDENCIALES DE LA SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO. DIFERENCIA MATERIAL DE LA SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO Y EL DERECHO DE PETICION ORDINARIO. ERRADA INTERPRETACION DE LA LOTERIA DE BOGOTA (PRIMACIA DE LO FORMAL SOBRE LO SUSTANCIAL).**

**1. Requisitos legales para el establecimiento de la *Renuencia*, según la ley 393 de 1997**

Señala la ley 393 de 1997<sup>1</sup>, mediante la cual se desarrolla el Art. 87 de la Constitución Nacional – cumplimiento de una ley ante el deber omitido de una autoridad-, que con el propósito de constituir la renuencia, la **procedencia** de la acción requerirá que el accionante previamente haya **reclamado el cumplimiento del deber legal y la autoridad se (i) haya ratificado en su incumplimiento o (ii) no haya contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.**

Así las cosas, el contenido legal establece como prerequisites para la procedencia (admisión) de la demanda de cumplimiento los siguientes: (i) haber reclamado el cumplimiento de un deber legal, (ii) que dicho reclamo se haya efectuado a la autoridad llamada a cumplir con el deber omitido, (iii) que la autoridad mencionada haya incurrido en una de dos acciones, la primera : ratificándose en el incumplimiento del deber legal y la segunda: no dando respuesta al reclamo en los diez (10) días siguientes a la solicitud.

---

<sup>1</sup> Art. 8 inciso Segundo.

**2. La actual jurisprudencia del Consejo de Estado no está atada a los formalismos que esgrime la Lotería de Bogotá. La jurisprudencia actual del Consejo de Estado aplica el derecho sustancial sobre el formal. Exigencia de solicitud *Expresa* como característica esencial.**

2.1. Señala erróneamente la Lotería de Bogotá, desatendiendo la interpretación sistemática que ha efectuado el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que el “peticionario debe informar a la autoridad que la finalidad de la petición es constituirla en renuencia, so pena que la misma se entienda como un derecho de petición ordinario sobre el cual recaen unos términos de respuesta distintos”<sup>2</sup>

Desconoce la entidad reclamada, que estamos en presencia de una acción de jerarquía constitucional, esto es la señalada en el Art. 87 de la Constitución Nacional. En este orden de ideas, la acción impetrada esta incurso en lo que se denomina un Estado Constitucional y Social de Derecho, esto es, que el Estado está al servicio del ciudadano y no al revés, el ciudadano al servicio del Estado. De tal suerte, que la exigencia de cumplimiento al Estado de un deber legal omitido, debe contar con **los requisitos mínimos exigidos por la ley y no por otros que aquella no relaciona**, so pena de menoscabar el derecho al acceso a la administración de justicia por parte asociados.

En consecuencia, de exigirse los parámetros formales o rituales propios de un antiguo Estado de Derecho Formal y Ritual, se atentaría de manera grave contra el acceso a la administración de justicia por parte de los asociados, en cabeza de los cuales se radicarían exigencias no establecidas en la ley ni en la jurisprudencia.

En este orden de ideas, contrario a lo esbozado por la Entidad que omite el cumplimiento de deber legal; lo esencial acorde con la ley y la jurisprudencia del Consejo de Estado es que (i) se realice **un reclamo del cumplimiento** de un deber legal, (ii) que dicho reclamo **expresamente** denote la solicitud de cumplimiento del deber, (iii) que se efectúe ante una **autoridad omisiva** en dicho cumplimiento y que (iv) la **autoridad omisiva se ratifique en su incumplimiento o no otorgue respuesta en el término señalado por la ley.**

2.2. **No es cierto como lo afirma la Entidad Omisiva del Deber Legal, que existan las exigencias que ella pretende hacer valer.** Por el contrario, a lo anotado por la Lotería de Bogotá, la propia jurisprudencia<sup>3</sup> citada esboza como requisito esencial del establecimiento en renuencia, la presencia de **una solicitud expresa** para cumplir el requisito establecido por el Art. 8 de la ley 393 de 1997. En efecto, ante dicha **solicitud expresa** la entidad puede presentarse con una **renuencia expresa** (ratificando su incumplimiento) o una **renuencia tácita** (omitiendo responder la solicitud).

---

<sup>2</sup> Folio 2 incidente.

<sup>3</sup> Sentencia Consejo de Estado, Sección Quinta de 5 de julio de 2018, CP. Carlos Moreno.

Ciertamente, el Consejo de Estado en jurisprudencia actual, ha precisado<sup>4</sup> que la renuencia se denota acreditando que se **radicó** ante la autoridad omisiva del deber legal, la solicitud de cumplimiento de una norma con fuerza de ley<sup>5</sup>. En últimas, lo que exige el Consejo de Estado, acorde con la ley, es que la entidad omisiva del deber legal, tenga la oportunidad de cumplir de manera voluntaria su deber, sin que medie una orden judicial, a fin de evitar entre otros, futuros perjuicios para la administración, esto atado a la nueva forma constitucional del Estado, como servidor del ciudadano.

En conclusión, la exigencia establecida actualmente por la jurisprudencia del Consejo de Estado, es que la renuencia esté acreditada con una **solicitud expresa de cumplimiento ante la entidad que omitió el deber legal**.

### 3. El derecho de petición ordinario y la solicitud expresa de cumplimiento. Diferencia Material.

Ha señalado el Consejo de Estado<sup>6</sup> que si bien la solicitud expresa de cumplimiento puede enmarcarse dentro de un derecho de petición común, se diferencia en esencia en que dicha solicitud se realiza con el propósito de exigir el cumplimiento de un deber legal.

En este orden de ideas, la solicitud va más allá de un derecho de petición de información o de documentación – como lo señala el Art. 13 del CPACA- sino que debe evidenciarse por parte de la entidad que omita el deber legal, una **solicitud de cumplimiento de una norma con fuerza de ley; es precisamente este específico requerimiento** lo que lo diferencia de un derecho de petición de información, de documentación o de consulta.

Por consiguiente, el escrito de solicitud de cumplimiento se diferencia del derecho de petición ordinario o común, en que no solicita información, ni documentación ni una consulta; sino que **expresamente requiere el cumplimiento de un deber legal. Sin dejar de lado, que la solicitud materialmente es una petición, que no lo es común u ordinaria**.

Al respecto ha indicado el Consejo de Estado<sup>7</sup>:

El inciso segundo del Art. 8 de la ley 393 de 1997 en concordancia con el numeral 5 del artículo 10 ibidem, estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que con la demanda el acto aporte prueba de haber **requerido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el sometimiento al deber legal (...) presuntamente desatendido por aquella** y que la entidad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. (negrilla fuera de texto)

<sup>4</sup> Sentencia Consejo de Estado, Sección Quinta, 18 de mayo de 2017, CP. L.J. Bermúdez.

<sup>5</sup> Sentencia Consejo de Estado, Sección Quinta, 9 de mayo de 2012, CP. S. Buitrago.

<sup>6</sup> Sentencia Consejo de Estado, Sección Quinta, 8 de octubre de 2014, CP. A. Yepes.

<sup>7</sup> Ibidem.

En punto de la acreditación de la solicitud de incumplimiento, como primer requisito, afirmó el Alto Tribunal<sup>8</sup> :

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 , qué 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 que se funda el incumplimiento. (...) Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.** (negrilla fuera de texto)

**II. INEXISTENCIA DE VIOLACION AL DEBIDO PROCESO. EL DESPACHO AL ADMITIR LA DEMANDA DE CUMPLIMIENTO, ACTUÓ ACORDE CON LA CONSTITUCION, LA LEY Y LA JURISPRUDENCIA. LA SOLICITUD DE CUMPLIMIENTO Y EL AUTO ADMISORIO DE LA DEMANDA, CUMPLEN CON LAS EXIGENCIAS ESTABLECIDAS POR LA LEY Y LA JURISPRUDENCIA.**

**4. Las solicitudes de cumplimiento elevadas por GELSA y en mi calidad de persona natural, cumplen con los requisitos establecidos por la ley y la jurisprudencia del Consejo de Estado. Ellas denotan una solicitud de cumplimiento expresa.**

4.1. De las pruebas allegadas con la demanda, se denota solicitud dirigida a la Lotería de Bogotá en calidad de apoderado de GELSA. Son características de dicha solicitud:

4.1.1. Se dirigió a la Lotería de Bogotá y a su gerente, en calidad de autoridad omisiva en el cumplimiento del deber legal.

4.1.2. Se denotó **expresamente** en el **Asunto** lo siguiente: **Solicitud de aplicación inmediata del Art. 24 de la ley 643 de 2001 (modificado por el Art. 60 de la ley 1955 de 2019- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 )**

4.1.3. En el inciso introductorio **expresamente** se afirmó: **solicito a la Lotería de Bogotá la aplicación inmediata del Art. 24 de la ley 643 de 2001 (modificado por el Art. 60 de la ley 1955 de 2019- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 )**.

4.1.4. En el inciso introductorio **expresamente** se señaló como sustento de la misma: **La ley 393 de 1997** mediante la cual se desarrolla la acción de cumplimiento establecida en el Art.

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, radicados: 47001-23-31-000-2011-00024-01 y 68001-23-31-000-2011-00561-01.

87 de la Constitución Política. De igual manera, se hizo mención al derecho de petición, por cuanto es uno de los mecanismos a través de los cuales se puede solicitar la solicitud de cumplimiento de un deber legal, como lo indico el Consejo de Estado en jurisprudencia citada con anterioridad.

4.1.5. El escrito de solicitud de cumplimiento llenó los requisitos jurisprudenciales al precisar los hechos y los argumentos jurídicos por los cuales la Lotería de Bogotá, como autoridad que omite un deber legal, debe dar cumplimiento a una norma con fuerza de ley.

4.1.6. La Solicitud específica y concisa presentada en el escrito aludido, **expresamente** solicita a la Lotería de Bogotá que : Para todos los efectos que correspondan, se solicita a la Lotería de Bogotá, **aplique de manera inmediata al contrato No 068 de 2016** , a partir del 25 de mayo de 2019, el contenido normativo vigente del Art. 24 de la ley 643 de 2001.

En este orden de ideas, se cumple a cabalidad con las exigencia establecida en el Art. 8 inciso segundo de la ley 393 de 1997; evidenciándose un reclamo para el cumplimiento de un deber legal dirigido a la autoridad omisiva en el cumplimiento de la obligación señalada. De la misma manera se actuó acorde con la jurisprudencia constitucional emitida por el Consejo de Estado según la cual se efectuó **una solicitud expresa** para el cumplimiento de un deber legal.

Así las cosas, no cabe dudas que **la Lotería de Bogotá, como autoridad omisiva**, tuvo la oportunidad de conocer de manera (i) **expresa**, (ii) **clara**, (iii) **precisa**, (iv) **concisa** y (v) **suficiente**, la solicitud de cumplimiento de un deber legal, elevada por GELSA, en calidad de persona jurídica. De esta manera, dicha entidad omisiva contó con la oportunidad de cumplir de manera voluntaria el deber legal omitido.

4.2. De las pruebas allegadas con la demanda, se denota solicitud dirigida a la Lotería de Bogotá en mi calidad de persona natural. Son características de dicha solicitud:

4.2.1. Se dirigió a la Lotería de Bogotá y a su gerente, en calidad de autoridad omisiva en el cumplimiento del deber legal.

4.2.2. Se denotó **expresamente** en el **Asunto** lo siguiente: **Aplicación del Art. 24 de la ley 643 de 2001 (modificado por el Art. 60 de la ley 1955 de 2019), Norma con fuerza material de ley.**

4.2.3. En el inciso introductorio **expresamente** se señaló como sustento de la misma: **La ley 393 de 1997** mediante la cual se desarrolla la acción de cumplimiento establecida en el Art. 87 de la Constitución Política. De igual manera, se hizo mención al derecho de petición, por cuanto es uno de los mecanismos a través de los cuales se puede solicitar la solicitud de cumplimiento de un deber legal, como lo indico el Consejo de Estado en jurisprudencia citada con anterioridad.

4.2.4. El escrito de solicitud de cumplimiento llenó los requisitos jurisprudenciales al precisar los hechos y los argumentos jurídicos por los cuales la Lotería de Bogotá, como autoridad que omite un deber legal, debe dar cumplimiento a una norma con fuerza de ley.

4.1.5. La Solicitud específica y concisa presentada en el escrito aludido, **expresamente** solicita a la Lotería de Bogotá que : Para los efectos que correspondan, **la aplicación del Art. 24 de la ley 643 de 2001 (modificada por el Art. 60 de la ley 1955 de 2019) para el periodo 2019 en adelante ( a partir del 25 de mayo de 2019, fecha de entrada en vigencia de la ley 1955 de 2019).**

En este orden de ideas, se cumple a cabalidad con las exigencia establecida en el Art. 8 inciso segundo de la ley 393 de 1997; evidenciándose un reclamo para el cumplimiento de un deber legal dirigido a la autoridad omisiva en el cumplimiento de la obligación señalada. De la misma manera se actuó acorde con la jurisprudencia constitucional emitida por el Consejo de Estado según la cual se efectuó **una solicitud expresa** para el cumplimiento de un deber legal.

Así las cosas, no cabe dudas que **la Lotería de Bogotá, como autoridad omisiva**, tuvo la oportunidad de conocer de manera (i) **expresa**, (ii) **clara**, (iii) **precisa**, (iv) **concisa** y (v) **suficiente**, la solicitud de cumplimiento de un deber legal, elevada en mi calidad de persona natural. De esta manera, dicha entidad omisiva contó con la oportunidad de cumplir de manera voluntaria el deber legal omitido.

##### **5. Errada interpretación de la Lotería de Bogotá, como autoridad omisiva en el cumplimiento del deber legal, en la supuesta confusión del contenido material de un derecho de petición ordinario y una solicitud de cumplimiento de un deber legal.**

Indica la Lotería de Bogotá que las solicitudes presentadas deben tomarse como derechos de petición ordinarios de consulta.

Esta posición va en contravía de la jurisprudencia del Consejo de Estado ya referida. En efecto, acorde con lo anotado, si bien la solicitud de cumplimiento de un deber legal puede efectuarse a través del mecanismo como la petición, su contenido va más allá, por cuanto expresamente solicita la observancia de una norma con fuerza de ley y no requiere una información, un documento o una consulta- características de una petición ordinaria-.

Ciertamente, como lo especificó el Consejo de Estado, la diferencia entre una petición ordinaria y una solicitud de cumplimiento de un deber legal, **radica en la estructura material de la misma**<sup>9</sup>. Por consiguiente, las solicitudes elevadas a la Autoridad omisiva del deber legal, en momento alguno requieren (i) ni una información, (ii) ni la presentación de un documento , (iii) ni eleva una consulta.

---

<sup>9</sup> Sentencia Consejo de Estado, Sección Quinta, 8 de octubre de 2014, CP. A. Yepes

Por el contrario, las solicitudes presentadas **materialmente requieren el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley**, lo que permitía a la Lotería de Bogotá, de manera expresa, clara, precisa, concisa y suficiente; conocer de dicho requerimiento. Su falta de diligencia en el trámite lo pretende excusar con la orientación diferente de la solicitud.

De allí, que los argumentos expuestos además de pretender subsanar la negligencia evidente en la pronta respuesta, utiliza razonamientos que no están concordantes con las normas. Se indica que acorde con el Decreto 491 de 2020 el término debe ser aquel de la petición de consulta. Obviando de manera arbitraria la Autoridad omisiva del deber legal, lo dispuesto en el mismo decreto en su artículo 5º el cual menciona claramente que dichos término **se aplican salvo norma especial**.

Así las cosas, no cabe dudas que el término establecido en el Art. 8º inciso segundo de la ley 393 de 1997, es decir los diez (10) para la respuesta de la entidad, es una norma especial a la luz del Decreto 491 de 2020. Lo que despeja la confusión jurídica en que incurre la Lotería de Bogotá.

## **6. Otros argumentos jurídicos que desestiman la solicitud de nulidad presentada.**

### **6.1. Aplicación en la interpretación del principio de primacía del derecho sustancial y de Economía Procesal.**

Señala la ley 393 de 1997<sup>10</sup>, mediante la cual se desarrolla el Art. 87 de la Constitución Nacional – cumplimiento de una ley ante el deber omitido de una autoridad- , como principios orientadores de la acción de cumplimiento la oficiosidad, la publicidad, **la prevalencia del derecho sustancial, la economía**, celeridad, eficacia y gratuidad.

En este orden de ideas, los simples formalismos que pretende hacer valer la Lotería de Bogotá, cederían ante las solicitudes expresas y manifiestas realizadas ante la autoridad omisiva del deber legal; es decir material y sustancialmente hablando, dando prevalencia al derecho sustancial como lo exige la propia Constitución y la propia ley 393 de 1997, se formuló de manera expresa, clara, precisa, concisa y suficiente una solicitud de cumplimiento de un deber legal ante una autoridad que debe cumplirla, acatando sin dudas lo establecido tanto en la Constitución como en la ley.

De igual manera, se optó por adjuntar a la demanda las dos solicitudes de cumplimiento del deber legal, esto es, tanto aquella de GELSA en calidad de persona jurídica, como la presentada en calidad de persona natural, en aras del principio constitucional de economía procesal.

### **6.2. En aras de discusión, la respuesta de no cumplimiento del deber legal ya manifestada por la Lotería de Bogotá, subsanaría el supuesto vicio presentado.**

---

<sup>10</sup> Art. 2

Los formalismos y rituales que pregona la Lotería de Bogotá, tenderían a darle la oportunidad a la entidad referida, de contar con el tiempo indispensable para dar cumplimiento al Art. 24 de la ley 643 de 2001 modificada por el Art. 60 de la ley 1955 de 2019. En últimas, es esto lo que pretende el establecimiento del término de respuesta señalado en el Art. 8º de la ley 393 de 1997, como lo indicó el Consejo de Estado en jurisprudencia ya citada.

Así las cosas, **solamente en aras de la discusión**, el hecho que de manera manifiesta la autoridad omisiva del deber legal, ya haya expresado de manera clara dentro del presente proceso judicial, su posición de no cumplimiento del deber legal establecido en la norma con fuerza de ley requerida; sin dudas **subsana el supuesto vicio esgrimido por la Lotería de Bogotá**, en tanto en el evento no probable de retrotraer la actuación, ante una eventual nueva solicitud la respuesta sería la misma. En este orden de ideas, se insiste, el derecho sustancial debe primar sobre los formalismos o ritualismos.

### III. SOLICITUD.

En este orden de ideas y con base en los argumentos jurídicos expuestos, solicito respetuosamente al Despacho, se **DESESTIMEN** los argumentos esgrimidos por la Lotería de Bogotá en su solicitud de nulidad del auto admisorio de la demanda. En consecuencia, se mantenga la validez de la providencia acotada.

De manera cordial,



**JOSE RODRIGO VARGAS DEL CAMPO**  
**C.C. 80.415.239**  
**T.P. 64.721. C. S de la J.**