

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SAN GIL

San Gil, treinta y uno (31) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

Radicado	686793333002-2021-00076-00
Medio de control	ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Demandante	ANGELA DELGADO RANGEL angydapi@hotmail.com
Demandado	INVIAS sicor@invias.gov.co atencionciudadano@invias.gov.co EMPRESA CONCA Y S.A. notificaciones@concaysa.com secretariasangil@concaysa.com
Juez	LUIS CARLOS PINTO SALAZAR
Ministerio Público	MARIA ALEXANDRA TORRES YARURO Procuradora 215 Delegada para Asuntos Administrativos de San Gil matorres@procuraduria.gov.co
Asunto	Rechazo de plano

La Señora **ANGELA DELGADO RANGEL**, actuando en nombre propio, en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos contemplado en el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con la Ley 393 de 1997 y el artículo 87 de la Constitución Política, promueven acción de cumplimiento en contra de INVIAS y la EMPRESA CONCA Y S.A. con el fin de lograr el cumplimiento del PLAN DE MANEJO DE TRÁNSITO - PMT emanados de la Gobernación de Santander y la Alcaldía Municipal de San Gil.

Previo a resolver sobre su admisión se harán las siguientes,

CONSIDERACIONES:

1. ACCIÓN DEL CUMPLIMIENTO.

La acción de cumplimiento esta instituida en el Artículo 87 de la Constitución Política y se estableció a favor de toda persona con el objeto lograr el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. Asimismo, el legislador la reguló a través de la Ley 393 de 1997, en la cual se señaló su finalidad 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”.

La misma ley establece que dicha acción está sujeta a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, celeridad y eficacia.

1.1. REQUISITOS.

Para que la acción de cumplimiento tenga prosperidad, el legislador se ocupó de imponer una serie de requisitos cuya constitucionalidad fue avalada por la Corte Constitucional¹ y que el demandante debe cumplir. Es así como el artículo 10 de la Ley 393 de 1997 establece:

“La solicitud deberá contener:

- 1. El nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la acción.*
- 2. La determinación de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo incumplido. Si la Acción recae sobre Acto Administrativo, deberá adjuntarse copia del mismo. Tratándose de Acto Administrativo verbal, deberá anexarse prueba siquiera sumaria de su existencia.*
- 3. Una narración de los hechos constitutivos del incumplimiento.*
- 4. Determinación de la autoridad o particular incumplido.*
- 5. Prueba de la renuencia, salvo lo contemplado en la excepción del inciso segundo del artículo 8º de la presente Ley, y que consistirá en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.*
- 6. Solicitud de pruebas y enunciación de las que pretendan hacer valer.*
- 7. La manifestación, que se entiende presentada bajo gravedad del juramento, de no haber presentado otra solicitud respecto a los mismos hechos o derechos ante ninguna otra autoridad”.*

En concordancia con lo anterior, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispuso en su artículo 161 lo siguiente:

“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. *La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

(...)

- 3. 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 80 de la Ley 393 de 1997. (...)*

1.2. DE LA PRUEBA DE LA RENUENCIA COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1194 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.



El artículo 8° de la Ley 393 de 1997 dispone que es necesario para que proceda la acción de cumplimiento deducir por parte de la autoridad obligada la acción u omisión de una norma con fuerza de ley o actos administrativos previa reclamación del interesado, así:

“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”.

Antes de presentarse la demanda con la cual se ejerce la acción de cumplimiento es necesario constituir la prueba de la renuencia del funcionario en acatar la norma o normas que se invocan, pues sólo cuando “... la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”, puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

Del texto de la Ley se desprende y lo ha establecido la Jurisprudencia², que la prueba de la renuencia consiste en la demostración de haberle pedido directamente el cumplimiento de un deber legal o administrativo a la autoridad respectiva, con indicación concreta del objeto de la petición, la citación de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo incumplido por el funcionario y la acción u omisión que origina el incumplimiento. En relación con la actitud renuente se entiende que la autoridad debe ratificarse en el incumplimiento o no contestar a tal solicitud dentro del término de diez (10) días. Este requisito sólo exonera al demandante cuando se encuentre en una situación excepcional que permita prescindir de ella, previa sustentación de ello en el libelo.

Por tratarse de un presupuesto de procedibilidad, el Despacho en primer lugar analizará si el accionante cumplió con este requisito e procedibilidad y constituyó la renuencia de las entidades accionadas frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda.

A fin de clarificar en qué consiste este requisito, ha dicho el Consejo de Estado:

"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

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA. Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Bogotá, D. C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil once (2011). Radicación número: 05001-23-31-000-2011-01189-01(ACU). Actor: COINTERMINAS S.A. Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE GEOLOGIA Y MINERIA –INGEOMINAS.



finés de la acción de cumplimiento”³ . En el mismo sentido, la Sección Quinta ha determinado:

*"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.***

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.

*[.] Así lo ha comprendido la jurisprudencia de la Corporación, al reiterar que la renuencia consiste en "la rebeldía al cumplimiento de su deber", por parte de las autoridades y **que no basta el ejercicio del derecho de petición en forma genérica para que pueda hablarse de renuencia, pues para ello es necesario reclamar específicamente un mandato con fuerza material de ley o acto administrativo y que la autoridad concernida se ratifique en el incumplimiento o no conteste la petición en el término de diez (10) días.***

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrada la renuencia cuando la petición "tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia".⁴

El Consejo de Estado ha definido que, para satisfacer el requisito de la constitución en renuencia, no es necesario que el accionante señale expresamente que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, no obstante, del contenido de la comunicación debe advertirse que lo que se pretende es “el cumplimiento de un deber legal o

³ Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp.2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

⁴ 4 Sección Quinta, entre otras, providencias del 9 de junio y 17 de noviembre de 2011, Exp.2011- 00024 y 2011-00412, C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.



administrativo y, eso sí, que de éste pueda inferirse que el propósito es agotar el requisito en mención”⁵.

2. CASO CONCRETO.

En el caso en concreto se demanda el incumplimiento del PLAN DE MANEJO DE TRÁNSITO - PMT emanados de la Gobernación de Santander y la Alcaldía Municipal de San Gil por parte del INVIAS y la EMPRESA CONCA Y S.A.

Si se observa la prueba que acompaña la demanda, es documental y está compuesta por peticiones, de las cuales, sólo una es elevada a la entidad demandada EMPRESA CONCA Y S.A observado al interior del archivo 4 del EX.D. de fecha de recibido 01 de febrero de 2021. En consecuencia, en ella nos debemos basar para examinar si hay prueba o no en el expediente de la constitución en renuencia.

Por lo cual se observa que esta comunicación consiste en un derecho de petición de información presentada el día 1 de febrero de 2021, donde en síntesis se solicita distintas copias y certificaciones a CONCA Y S.A.

Si se observa la jurisprudencia citada, esta petición tiene una finalidad distinta a la **constitución de renuencia**, de hecho, de esta manera es interpretado por la EMPRESA CONCA Y S.A quien al responder esa petición no dice estar renuente a cumplir, sino que se remite a responder un derecho de petición información y copias en los términos allí consignados (archivo 5 del EX.D).

Del análisis del derecho de petición presentado no se deriva que se haya constituido en renuencia a las entidades y como se citó, no basta el ejercicio genérico del derecho de petición para constituir en renuencia pues se requiere la solicitud de cumplir un mandato expreso de la ley o de un acto administrativo, por lo que al no existir un señalamiento de la disposición que consagra la obligación, la autoridad no se está ratificando en el incumplimiento, por lo que el derecho del petición que es elevado ante la entidad no se puede inferir que su finalidad sea constituir la renuencia.

Así mismo se advierte respecto al INVIAS, que no hay documento dirigido a esta entidad con el propósito de constituir la renuencia.

Por lo anterior se concluye que no se cumple con la prueba de haberse agotado el requisito que exige la ley y que ha sido desarrollado en la jurisprudencia de la constitución en renuencia de la autoridad contra quien se presenta la acción.

En el mismo sentido, la Ley 393 de 1997 contempló en el artículo 12 que la demanda con la cual se promueve la acción de cumplimiento es susceptible de corrección y rechazo. Este último procede en dos eventos: a) cuando la solicitud careciere de alguno de los requisitos señalados en el artículo 10 y el demandante no los corrige el término de dos (2) días; y, b) **“En caso de que no aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8°., salvo que se trate de la excepción allí contemplada, el rechazo procederá de plano”**. (Negrillas y subrayas por fuera del texto)

En efecto, para el Despacho no obra escrito dirigido a las accionadas que contenga el señalamiento de un mandato legal expreso por parte de INVIAS y la EMPRESA

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA. Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIR. Bogotá, D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil doce (2012). Radicación número: 68001-23-31-000-2011-00817-01(ACU). Actor: HENRY MAYORGA MELENDEZ. Demandado: INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO - INPEC - Y OTROS.



CONCAY S.A., donde se delimite claramente el objeto de lo que se estima debe ejecutar, ni del que se derive que la finalidad es constituir en renuencia, el expediente carece de prueba de haberse agotado en debida forma lo previsto en el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, por lo que procede el **RECHAZO DE PLANO DE LA DEMANDA** de conformidad con el artículo 12 de la citada ley.

De conformidad con lo expuesto, el Despacho

RESUELVE:

PRIMERO. RECHAZAR DE PLANO la demanda interpuesta por la Señora **ANGELA DELGADO RANGEL** en contra del **INVIAS** y la **EMPRESA CONCAY S.A.**, por no haberse allegado prueba de la constitución en renuencia a la entidad.

SEGUNDO. Ejecutoriada la presente providencia, se dispone el archivo del expediente, previa devolución de los anexos, sin necesidad de desglose.

TERCERO: DAR cumplimiento por secretaría a lo dispuesto en este proveído.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS CARLOS PINTO SALAZAR
JUEZ

Firmado Por:

LUIS CARLOS PINTO SALAZAR
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 002 ADMINISTRATIVO SAN GIL

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

4762bd19c0b5b54efb993dfbc6d77be18185e15d95ed2b33c9a99613e540f54c

Documento generado en 31/05/2021 03:49:19 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>