

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO DIECINUEVE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CALI

RADICACION	76-001-33-33-019-2019-299-00
ACTOR	ALFONSO MARMOLEJO LASPRILLA
DEMANDADA	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI
MEDIO DE CONTROL	CUMPLIMIENTO

SENTENCIA

Santiago de Cali, doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

Procede el Juzgado a decidir sobre la acción de cumplimiento instaurada por el señor Alfonso Marmolejo Lasprilla contra el Municipio de Santiago de Cali.

LA DEMANDA

La demanda tiene como propósito que se dé cumplimiento al Acuerdo No. 0456 de 2018 y a los compromisos que adquirió la Secretaría de vivienda Social y Hábitat con el accionante y por consiguiente se le tittle a su nombre el predio Y000200800001 con área de 716.64 mts 2, ubicado en la vereda Pueblo Nuevo del corregimiento la Buitrera.

Como **hechos** se sintetizan los siguientes:

- El Concejo Municipal de Santiago de Cali expidió el Acuerdo 0456, el 27 de diciembre de 2018 y en su artículo primero autoriza al Alcalde para que a través de la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat, tittle los predios rurales de propiedad de esa dependencia y que están identificados con los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 370-105758, 370-105439 y 370-586912, ocupados de hecho con viviendas de interés social, incluyendo las áreas sustraídas mediante la Resolución 126 del 9 de febrero de 1998 del Ministerio del Medio Ambiente.
- Indica que la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat no ha hecho efectiva la disposición anterior, al negarse a continuar con el proceso de legalización y titulación del predio Y000200860001 a nombre de Alfonso Marmolejo Lasprilla, que corresponde al folio de matrícula inmobiliaria no. 370-105439.
- Con escrito de fecha 18 de septiembre de 2019, dirigido a la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat del Municipio Santiago de Cali y en el que solicita el cumplimiento del acto administrativo descrito líneas arriba y con Oficio N° 201941470400031021 del 1° de octubre, le respondieron que según el Oficio N° 201941320500089841 del 17 de septiembre expedido por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, el predio se ubica en Área de Manejo Zona Rural de Regulación Hídrica, siendo una

afectación que no permite continuar con el proceso de titulación y hasta tanto no se modifique esa afectación a través del POT no puede seguirse el proceso de legalización.

TRÁMITE DE LA DEMANDA

La acción fue radicada el 15 de noviembre de 2019 en la Oficina de Apoyo Judicial de esta ciudad, según puede apreciarse de la constancia que obra a folio 18, y se admitió mediante auto de fecha 18 de noviembre (fl. 98), notificándoseles al Alcalde del Municipio Santiago de Cali y a la Procuradora Delegada ante este Despacho.

A través de apoderada judicial el Municipio Santiago de Cali contestó la demanda oponiéndose a la pretensión del actor, considerando que conforme al art. 217 del Decreto Extraordinario N° 411.0.20.0516 del 28 de septiembre de 2016, *“Por el cual se determina la estructura de la Administración Central y las funciones de sus dependencias”*, la legalización de predios debe adelantarse conforme la legislación vigente y así también lo señala el art. 2 del mentado Acuerdo Municipal, reglamentado por el Decreto N° 4112 010 20 0165 de 2019 y que en su art. 1 señala los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a ser adjudicatarios, entre ellos: *“... que cumpla con los condicionamientos urbanísticos establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial – Acuerdo 0373 de 2014, para el sector donde se encuentre ubicado el predio”*.

Que en el presente caso, mediante radicado N° 201941320500089841 del 17 de septiembre de 2019, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal emitió concepto sobre condiciones de riesgo por fenómenos naturales para el predio Y000200860001, ubicado en el corregimiento la Buitrera.

Que con fundamento en lo conceptuado por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, la Secretaría de Vivienda Social y Hábitat informó al actor que no era viable continuar con el trámite de adjudicación del predio Y000200860001.

Aporta copias del Decreto Extraordinario N° 411.0.20.0516 del 28 de septiembre de 2016 y del Decreto N° 4112 010 20 0165 de 2019. (Folios 103 a 105)

CONSIDERACIONES

El artículo 8 de la Ley 393 de 1997 exige tres requisitos para que proceda la acción de cumplimiento: **primero**, que exista una acción u omisión de una autoridad administrativa o un particular; **segundo**, que esa acción u omisión genere un incumplimiento de las normas con fuerza de ley o de actos administrativos, y **tercero**, que previamente haya operado la renuencia de la autoridad a cumplir con la obligación. Su texto es el siguiente:

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

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

perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.”

Por su parte el Consejo de Estado para exigir el cumplimiento de normas, como es el caso, estableció tres requisitos de la siguiente forma: *“la acción de cumplimiento es un instrumento para exigir a las autoridades públicas, o a los particulares que ejerzan funciones administrativas, que cumplan deberes que emanen de un mandato contenido en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, inobjetable y expreso, de donde se colige que sólo es posible exigir el cumplimiento de normas que reúnan los siguientes requisitos: i) que se encuentre produciendo efectos jurídicos; ii) contenga un deber jurídico dirigido a la autoridad o al particular demandado; y iii) que sea aplicable a los hechos descritos en la demanda”*.¹

En consecuencia y de acuerdo con las circunstancias concretas de cada caso y a falta de otro mecanismo de orden legal, cuando se demuestre que la entidad incurra en desobedecimiento, en los términos señalados por la ley, cualquier persona podrá acudir ante la autoridad judicial de conformidad al artículo 1° de la Ley 393 de 1997, para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o de actos administrativos.

El Despacho, inicialmente, procede a verificar conforme lo indicado con anterioridad, si la acción cumple con el requisito previo de la renuencia y posteriormente en caso de cumplirlo se procederá a establecer si la situación planteada con la demanda, corresponde a la inobservancia de deberes en cabeza de la accionada.

Como se dijo, la Ley 393 de 1997 estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que el accionante con el libelo aporte el documento donde conste que solicitó a la entidad el cumplimiento de un determinado deber legal o administrativo presuntamente omitido por aquélla, ya sea porque la autoridad requerida se ratificó en el incumplimiento de forma expresa o guarde silencio frente a la solicitud y en lo que toca al asunto puesto a consideración de esta instancia judicial, se tiene que existe la petición que obra a folio 27, en la que el señor Alfonso Marmolejo Lasprilla requiere que se le venda y titule el predio no. 31 que hace parte del predio de mayor extensión identificado con el número predial Y0002000860001, que corresponde a la matrícula inmobiliaria No. 370-105439, con lo que se demuestra que la parte actora agotó el requisito de procedibilidad, quedando satisfecho tal requisito, es decir el de la renuencia.

Plantea la presente acción que el señor Alfonso Marmolejo Lasprilla pretende que el Municipio Santiago de Cali le venda a título oneroso y le titule a su nombre el predio Y000200860001, con área de 716.64 M2, ubicado en la vereda Pueblo Nuevo del Corregimiento La Buitrera, que corresponde al folio de la matrícula inmobiliaria N° 370-105439.

Aduce la demanda que no se ha dado cumplimiento al Acuerdo Municipal No. 0456 de 2018.

En la respuesta que dio la Entidad, folio 24 del cdno. ppal., el 1 de octubre de 2019 se dijo lo siguiente:

“ ...

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA SECCIÓN QUINTA BOGOTÁ D.C 02 DE NOVIEMBRE DE 2006, CONSEJERO PONENTE FILEMON JIMENES OCHOA, No. Proceso 25000-23-15-000-2004-02535-01.

Que mediante oficio de respuesta 20194130500089841 de septiembre 17 de 2019, el Departamento de Planeación Municipal de Cali, le expidió certificado de riesgos a su nombre del lote de terreno determinado predialmente como Y0002008600001, en el que entre otros le refiere en la tercera página del escrito que dado que este predio se localiza o se ubica en "área de manejo Zona Rural de Regulación Hídrica" y demás, siendo una de las afectaciones que no permiten continuar con el proceso de titulación del predio rural, hasta tanto no se modifique dicha afectación a través del POT no se podrá continuar con el trámite de legalización.

..."

Quiere decir que para la entidad no puede accederse a la petición de venta en atención a que no se cumplen con las exigencias normativas que regulan la materia y que no son otras que las que devienen del Acuerdo Municipal No. 0456 de 2018, "Por el cual se autoriza al señor Alcalde de Santiago de Cali para titular predios de propiedad de la secretaria de vivienda social y hábitat ocupados con vivienda de intereses social en la zona rural de Santiago de Cali y se dictan otras disposiciones."

En el artículo primero se dice:

"Autorizar al Alcalde de Santiago de Cali, para que a través de la Secretaria de vivienda Social y Hábitat, titule los predios rurales de propiedad de la Secretaria de vivienda social y Hábitat identificados con los folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 370-105758, 370 - 105439 y 370 -586912, ocupados con vivienda de interés social a sus ocupantes de hecho, incluyendo las áreas sustraídas mediante la Resolución no. 126 del 9 de febrero de 1998, del Ministerio de Medio Ambiente.

Parágrafo primero: Las áreas sustraídas que serán objeto de titulación son las establecidas en la Resolución No. 126 el 9 de febrero de 1998, del Ministerio de Medio Ambiente, en los siguientes términos:

Zonas con núcleos de vivienda dispersa y concentrada: Corregimiento de Pichinde, Corregimiento de la Leonera, Vereda El Porvenir, Corregimiento Felidia – Saladito y Corregimiento La Elvira. Zonas con núcleos de vivienda concentrada: Área de Patio Bonito y Terrón colorado. Área Las Pilas del Cabuyal y Hacienda Saratoga. Área de sustracción con restricciones en núcleos concentrados: La Fonda y Villacarmelo. Área de sustracción con restricciones en viviendas diversas: La Buitreara, El Rosario y Dos Quebradas.

Parágrafo Segundo: De conformidad a lo establecido por la Resolución 0126 de 1998 del Ministerio del Medio Ambiente, en la titulación de las áreas objeto de sustracción se tendrán en cuenta, las consideraciones ambientales y de ordenamiento territorial de Santiago de Cali vigentes y, entre otros aspectos los siguientes: La no subdivisión y/o fraccionamiento de predios, la conservaciones de las áreas forestales protectoras, establecidas en el código de recursos naturales y la titulación no incluye las zonas forestales protectoras definidas por el código de Recursos Naturales."

El segundo:

"Los predios serán titulados de conformidad a lo establecido en la normatividad ambiental y de ordenamiento territorial vigentes. El área máxima a titular será de dos (2) hectáreas."

El tercero por su parte:

“no serán objeto de titulación los predios que se encuentren ubicados en las zonas de protección según el artículo 35 de la ley 388 de 1997, en las áreas para priorizar las acciones tendientes a la recuperación de las áreas forestales protectoras, mencionadas en el parágrafo del artículo 395 del pot de Santiago de Cali, para el caso de las áreas sustraídas mediante la resolución no. 126 del 9 de febrero de 1998 del ministerio del medio ambiente.”

El Acuerdo anterior fue reglamentado por el Decreto No. 4112.010.20.0165 del 29 de marzo de 2019, folios 116 a 118 del cdno. ppal.

La normatividad que enrostra como incumplida el accionante, tiene como propósito dotar de un mecanismo a través del cual el Municipio de Santiago de Cali titulará predios ocupados con viviendas de intereses social en la zona rural.

Se advierte entonces que para hacerse acreedor a dicha titulación debe reunirse una serie de exigencias que están contempladas tanto en el Acuerdo No. 0456 de 2018 como en el Decreto No. 4112.010.20.0165 del 29 de marzo de 2019. Tanto es así que de la lectura de los artículos 2 y 3 del plurimencionado Acuerdo Municipal se estipula que la titulación de predios depende no solo que se acoja la normatividad ambiental y el plan de ordenamiento territorial, sino también que no estén localizados dentro de las zonas² de protección o de áreas protectoras forestales.

Justamente la respuesta concedida por la entidad ante la petición de titulación, tiene como argumento para negarla que no se cumple con uno de los requisitos, como es el de ubicarse el predio dentro de una zona rural de regularización hídrica.

Sobre dicha aseveración, se tiene que una de las pruebas aportadas por la demandada ante el requerimiento formulado por el Juzgado en providencia del 2 de diciembre de 2019, el concepto de norma urbanística predio Y000200860001, folios 355 a 363, señala que el área del corregimiento La Buitrera es una zona rural de regulación hídrica, reserva forestal nacional, por lo tanto el accionante debía aportar elementos de convicción que desvirtuaran tal afirmación, sin embargo no lo hizo.

En esas circunstancias, para concretar la procedencia de la acción de cumplimiento a partir del Acuerdo Municipal No. 0456 de 2018 como del Decreto No. 4112.010.20.0165 del 29 de marzo de 2019, debía demostrarse por parte del actor que en su caso reunía todas las exigencias que le permitían hacerse acreedor de la titulación del predio, pero como se vio en el plenario existían algunos requisitos que no cumplía como era que se encuentra ubicado dentro de una zona de protección, lo que impide la concesión del derecho solicitado.

Ya lo dijo el Consejo de Estado, en un caso³ donde se solicitó vía acción de cumplimiento, que se ordenará a la Aeronáutica Civil la titulación de un predio, que no la concedía en vista a que no cumplía con los requisitos estipulados en la normatividad pertinente:

² Ley 388 de 1997, artículo 35. Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.

³ Sección Quinta, C.P.: María Noemí Hernández Pinzón, veintitrés (23) de octubre de dos mil tres (2003), Radicación número: 41001-23-31-000-2003-0509-01(ACU), Actor: CÁNDIDA CERQUERA DE NARANJO Y OTROS, Demandado: AERONÁUTICA CIVIL

“ ...

Para acreditar lo anterior, cada uno de los actores aportó con la demanda una serie de documentos tendientes a demostrar que la ocupación ilegal se remonta a una época anterior a 1988. Pero, si bien esas pruebas permiten establecer, en la mayoría de los casos, que los demandantes se encuentran asentados en el barrio “Aeropuerto” de Neiva antes de 1988, ésta situación es tan sólo una de las de obligatoria observancia para que opere la cesión.

Respecto de los requisitos restantes previstos en el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 para que se lleve a cabo la cesión, no obran pruebas en el expediente que permitan corroborar que: a) en el terreno objeto de controversia no se desarrollan actividades de educación o salud; b) la zona sea insalubre o represente peligro para la población.

La insuficiencia probatoria del proceso impide determinar con claridad la obligatoriedad del deber que se dice incumplido, por cuanto la norma invocada, si bien es clara en disponer la cesión de inmuebles de propiedad del Estado, es lo cierto que ella misma consagró los supuestos o requisitos que deben observarse para que pueda aplicarse, requisitos éstos que el juez de cumplimiento no puede entrar a establecer, por cuanto existe un trámite que debe surtir para esos efectos, que corresponde adelantar a la entidad pública del orden nacional correspondiente y que termina con el otorgamiento de la escritura pública respectiva a favor del ocupante.

Así las cosas, no es posible determinar claramente que la Aeronáutica Civil está en la obligación de ceder el predio alegado a favor de los actores, toda vez que la norma cuyo cumplimiento se exige, para poder aplicarse, requiere la satisfacción de los supuestos que ella misma prevé, los cuales, como ya se dijo, no se estructuraron en el sub-lite.

El juez de cumplimiento no puede entrar a sustituir la carga probatoria que corresponde a las partes, por cuanto en ésta acción se trata de confrontar el tenor de una norma o de un acto administrativo que impone un deber a la administración, con la actuación surtida por ésta última frente a ese deber.
”

Por consiguiente, aunque el Acuerdo Municipal No. 0456 de 2018 y el Decreto No. 4112.010.20.0165 del 29 de marzo de 2019, establecen una obligación en cabeza del Municipio de Santiago de Cali de titular predios ocupados con viviendas de interés social en la zona rural, en el presente caso tal deber no puede hacerse exigible comoquiera que el predio del señor Alfonso Marmolejo Lasprilla se encuentra comprendido dentro de una zona rural de regulación hídrica, lo cual impide acceder a la solicitud.

Razones suficientes para denegar la acción de cumplimiento propuesta.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Diecinueve Administrativo Circuito de Cali – Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

1.- NEGAR la acción de cumplimiento, de acuerdo a las razones anotadas en precedencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ROGERS ARIAS TRUJILLO
JUEZ