



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO

Sogamoso, diecinueve (19) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

MEDIO DE CONTROL: Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos
DEMANDANTE: Gloria Elsa Betancourt Gutiérrez
DEMANDADO: Municipio de Sogamoso
RADICACIÓN: 15759-33-33-001-2017-00280-00

Ingresa el proceso al Despacho con informe secretarial que antecede, a fin de pronunciarse respecto a la admisibilidad de la demanda de la referencia, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

La señora Gloria Elsa Betancourt Gutiérrez, mediante apoderado y en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, interpuso demanda contra el Municipio de Sogamoso, cuya finalidad es que se ordene a la entidad demandada a realizar las siguientes acciones:

- (i) La demolición inmediata del tercer piso del inmueble ubicado en la calle 8 No. 10A – 15, cuyo propietario es el señor Luis Armando Castillo Rodríguez, quien fue declarado contraventor por haber edificado sin obtener la respectiva licencia de construcción.
- (ii) Imponer las respectivas multas al señor Luis Armando Castillo.
- (iii) La suspensión inmediata de los servicios públicos domiciliarios del referido bien inmueble.

II. CONSIDERACIONES.

Revisada la demanda, esta sede judicial abordará el estudio de los documentos que la parte actora aportó para acreditar el cumplimiento del requisito de procedibilidad de que tratan los artículos 8º y 10-5 de la Ley 393 de 1997 y 163-3 de la Ley 1437 de 2011, este es, la constitución de la renuencia.

1. La constitución de renuencia como requisito de procedibilidad.

Lo primero que ha de precisarse es que la acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda 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. En igual sentido, el artículo 1º de la Ley 393 de 1997 precisa que toda persona podrá acudir ante la autoridad

Medio de Control: Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos
Demandante: Gloria Elsa Betancourt Gutiérrez
Demandado: Municipio de Sogamoso
Radicación No. 15759-33-33-001-2017-00280-00

judicial definida en ella para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos.

Ahora bien, para formular el citado mecanismo constitucional el legislador impuso una carga a quien pretenda ejercitarlo, encaminada a que previamente se solicite de forma directa a la entidad pública o al particular investido de función pública el cumplimiento de una de sus obligaciones, la cual puede ser legal o administrativa, según el caso, a fin de que el obligado a cumplir con tal función en efecto la acate o, por el contrario, se aparte del mencionado deber bien por acción u omisión y, por ende, se constituya en renuencia.

Este requisito encuentra regulación positiva en el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, en cuyo tenor literal dispone:

"Artículo 8°.- Procedibilidad. La acción de cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumple 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 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 accionante⁴, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

(...)"²

A su vez, el numeral 5° del artículo 10 *eiusdem* establece que la solicitud de la acción de cumplimiento debe contener, entre otros:

"Artículo 10.- Contenido de la solicitud. La solicitud deberá contener:

(...)

5. Prueba de la renuencia, salvo lo contemplado en la excepción del inciso segundo del artículo 8° de la presente Ley, y que consistirá en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva".³

Así mismo, la Ley 1437 de 2011⁴ en su artículo 161 numeral 3° previó como requisito de procedibilidad para ejercitar el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos establecido en el artículo 146 *ibídem*, la constitución de renuencia en los siguientes términos:

¹ Aparte subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1194 de 2001, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

² Negrillas fuera de texto.

³ Negrillas fuera de texto.

⁴ "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

Medio de Control: Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos
Demandante: Gloria Elsa Betancourt Gutiérrez
Demandado: Municipio de Sogamoso
Radicación No. 15759-33-33-001-2017-00280-00

"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 8o de la Ley 393 de 1997".

Ahora bien, el artículo 8º en cita fue objeto de demanda de constitucionalidad, la cual finalizó con la expedición de la sentencia C-1194 del 15 de noviembre de 2001, oportunidad en la que la Corte Constitucional analizó la constitución de renuencia como requisito de procedibilidad para formular la acción de cumplimiento. Dijo:

"Como la acción de cumplimiento no es para garantizar la ejecución general de las leyes, sino el cumplimiento de deberes omitidos, la constitución en renuencia es un paso conducente dentro del proceso encaminado a exigir a una autoridad el cumplimiento de una de sus obligaciones (legales o administrativas), pues ésta es la manera, no sólo de constatar el incumplimiento de la administración, sino de delimitar el ámbito del deber omitido, es decir, de identificar los elementos específicos y determinados, así como sus modalidades respecto de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que pudo haber empleado la norma incumplida, para precisar sus alcances, como se anotó en el apartado 3.2. Por eso, la constitución en renuencia es compatible con la naturaleza y funciones de la acción de cumplimiento. Cabe subrayar que el propio texto del artículo 87 C.P. introdujo el concepto de la renuencia de manera expresa al señalar que "la sentencia ordenará a la autoridad renuente el incumplimiento de un deber omitido" (subraya fuera del texto).

En segundo lugar, la configuración de la renuencia asegura el efectivo acceso de los particulares a la justicia, sobre la base de un hecho cierto – el incumplimiento de una solicitud concreta – que el juez debe valorar para tomar la decisión que efectivamente conduzca a que la administración haga lo necesario para cumplir el mandato específico y determinado que se ha negado a realizar. La eficacia y pertinencia de la orden judicial será mayor cuando se haya predeterminado qué es lo que la administración se niega a hacer para cumplir el deber omitido.

Finalmente, este requisito de procedibilidad otorga una oportunidad a la administración para que acate el deber hasta ese momento omitido, o para que exponga al solicitante las razones que justifican su inactividad⁵. Aunque no se trata del agotamiento previo de una vía administrativa, ya esta Corte ya ha declarado exequible este requisito de procedibilidad de algunas acciones contenciosas, sin duda, más gravoso que la constitución en renuencia⁶."

⁵ Sobre el valor que tiene la constitución en renuencia de la autoridad administrativa dentro del proceso de la acción de cumplimiento pueden consultarse, e.g., las sentencias del Consejo de Estado dentro de los procesos ACU 615 (sentencia del 10 de marzo de 1999, M.P. Flavio Rodríguez Arce) y ACU 620 (sentencia del 4 de marzo de 1999, C.P. Libardo Rodríguez Rodríguez). -Cita tomada del original-

⁶ Cfr., por ejemplo, la sentencia C-060 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonel. Se declaró, en esta ocasión, la constitucionalidad del artículo 6 del Código Procesal del Trabajo que exigía el previo agotamiento de la vía gubernativa como requisito de procedibilidad de las acciones "contra una entidad de derecho público, una persona administrativa autónoma, o una institución o entidad de derecho social". -Tomado del original-

Medio de Control: Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos
Demandante: Gloria Elsa Betancourt Gutiérrez
Demandado: Municipio de Sogamoso
Radicación No. 15759-33-33-001-2017-00280-00

Por su parte, la Sección Quinta del Consejo de Estado⁷, en pacífica jurisprudencia, frente a este requisito de procedibilidad, ha sostenido:

"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 administrativos⁸.*

Y, en providencia de fecha 20 de octubre de 2011⁹, el alto tribunal de lo contencioso administrativo sostuvo:

*"La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de éste y que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud. **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 fines de la acción de cumplimiento.***

(...)

*Debe entenderse que ante este lapso especial, **se impone al peticionario informar a la autoridad que la finalidad de la solicitud es constituir la renuencia como requisito para demandar en acción de cumplimiento,** pues de no informarse del mismo el servidor público asumirá que se trata de*

⁷ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.

⁸ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla. -Cita tomada del original-

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero Ponente Dr. Mauricio Torres Cuervo. Radicación No. 05001-23-31-000-2011-01063-01.

Medio de Control: Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

Demandante: Gloria Elsa Betancourt Gutiérrez

Demandado: Municipio de Sogamoso

Radicación No. 15759-33-33-001-2017-00280-00

una petición ordinaria, respecto de la cual existen otros términos para responder y se generan otros efectos.

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"^{10, 11}

Bajo estos parámetros legales y jurisprudenciales, se estudiarán los documentos con los que la parte accionante pretende acreditar la constitución de renuencia.

2. Caso en concreto.

En efecto, se tiene que junto con el libelo introductorio la parte actora aportó los siguientes documentos:

a) **DERECHO DE PETICIÓN CUMPLIMIENTO ACTO ADMINISTRATIVO EN FIRME/ SOLICITUD DE COPIAS**, radicado por la demandante el día 23 de marzo del presente año ante la Oficina de Planeación Municipal de Sogamoso, el cual se identificó con la radicación No. **20171700041522**, solicitó lo siguiente:

*"GLORIA ELSA BETANCOURT GUTIÉRREZ, (...) a través del presente escrito y en uso del **derecho de petición** establecido en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia y artículos 13 y ss del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, me permito presentar a ustedes las siguientes peticiones, así:*

PETICIONES

PRIMERO: Se sirva expedir a mi costa, copia de la Resolución No. 001 del 17 de enero de 2014 y copia de la Resolución No. 003 del 10 de Febrero de 2014.

SEGUNDO: Se sirvan dar traslado de la Resolución No. 001 del 17 de enero de 2014 y de la Resolución No. 003 del 10 de Febrero de 2014, a la secretaria (sic) de Hacienda del Municipio de Sogamoso, para lo de su competencia.

TERCERO: Se sirvan adelantar las acciones necesarias y correspondientes a efecto de que se de (sic) cumplimiento a la No. 001 (sic) del 17 de enero de 2014 y a la Resolución No. 003 del 10 de Febrero de 2014, mediante la cual se ordenó la demolición de las obras construidas sin la correspondiente licencia de construcción".¹²

¹⁰ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614. -Cita del original-

¹¹ Negrillas y subrayas del Juzgado.

¹² Folios 16 - 17. Negrillas fuera de texto.

Medio de Control: Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

Demandante: Gloria Elsa Betancourt Gutiérrez

Demandado: Municipio de Sogamoso

Radicación No. 15759-33-33-001-2017-00280-00

b) OFICIO No. 20171700020531 DE 17 DE FEBRERO DE 2017, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de Sogamoso, por medio del cual se dio contestación a la solicitud radicada por la demandante bajo el No. **20171700001293**, dentro del Proceso de Contravención Urbana No. 2013-006, en los siguientes términos:

"1. La Oficina Asesora de Planeación en cumplimiento a la Resolución N° 001 del 17 de Enero de 2014, confirmada por Resolución N° 003 del 10 de Febrero de 2014, teniendo presente que el día 27 de Octubre de 2016, el Tribunal Administrativo de Boyacá confirmó el auto que rechazó la demanda presentada por el Señor Luis Castillo Rodríguez, ante el Juzgado Administrativo de Descongestión de Duitama; se encuentra gestionando las medidas administrativas correspondientes, para proceder a demoler la obra infractora como lo ordena la Resolución N° 001 del 17 de Enero de 2014.

*2. La Oficina Asesora de Planeación no expidió licencia de construcción al señor LUIS ARMANDO CASTILLO RODRÍGUEZ, **le informamos** que de acuerdo al Decreto 1077 de 2015, la competencia para la expedición de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción, corresponde a los curadores urbanos.*

*3. **Le informamos** que de acuerdo con la contravención urbana 2013-006, este Despacho inicio proceso sancionatorio en contra del Señor Luis Castillo Rodríguez, es así como se están adelantado las medidas administrativas para ejecutar la orden impartida mediante la Resolución N° 001 del 17 de Enero de 2014¹³.*

Al respecto, lo primero que debe señalarse es que si bien la accionante ejerció el derecho fundamental de petición a fin de que la Oficina de Planeación de Sogamoso adelantara las acciones necesarias para dar cumplimiento a las Resoluciones números 001 y 003 de 2014 y, además, para que le fueran suministradas las copias de los mencionados actos administrativos, lo cierto es que la señora Betancourt Gutiérrez elevó tal petición sin que su intención fuera la de constituir la renuencia de la administración municipal y que ahora se exige como requisito previo, puesto que dicha circunstancia nunca le fue puesta de presente a la demandada en el citado escrito, pese a que la actora solicitó de la entidad enjuiciada la realización de las acciones pertinentes para acatar las órdenes contenidas en los ya referidos actos administrativos y que presuntamente han sido incumplidas por aquella.

En efecto, para promover la presente acción constitucional le era obligatorio a la parte actora acudir ante el Municipio de Sogamoso solicitándole el cumplimiento de las ya citadas Resoluciones, pero con miras a la constitución de la renuencia que hoy es ausente, pues es a todas luces evidente que lo pedido en el derecho de petición de fecha 23 de marzo del presente año, dista considerablemente de lo que se ordena en los artículos 8° de la Ley 393 de 1997 y 161-3 del CPACA.

Aunado a lo anterior y en segundo lugar, no puede pasarse por alto que la petición radicada por la demandante no dio origen al oficio expedido por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de Sogamoso y a partir del cual se pretende acreditar la satisfacción del nombrado requisito de procedibilidad. Al efectuar un simple cotejo

¹³ Folio 18. Negrillas fuera de texto.

Medio de Control: Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos
Demandante: Gloria Elsa Betancourt Gutiérrez
Demandado: Municipio de Sogamoso
Radicación No. 15759-33-33-001-2017-00280-00

entre las fechas y los números de radicación de los documentos aportados con la demanda, es fácil advertir que la petición fue presentada el día 23 de marzo de los corrientes, mientras que la contestación ofrecida por el aludido funcionario fue expedida el día 17 de febrero de la misma anualidad, lo que, sin lugar a dudas impide que el mencionado requisito de procedibilidad logre configurarse en el asunto *sub examine*.

En punto a este tema, es necesario precisar que a pesar de no haberse aportado documento alguno que acredite que la entidad demandada dio respuesta al derecho de petición presentado por la actora, ello no puede tenerse como elemento constitutivo de la renuencia en los términos del inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, puesto que, se reitera, con la solicitud en comento la demandante no pretendió agotar el requisito a que se ha hecho referencia para demandar en ejercicio de la acción de cumplimiento.

3. Conclusiones.

Así pues, resulta evidente que ninguno de los documentos aportados por la parte actora acredita el agotamiento del requisito de procedibilidad señalado en el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, en consecuencia, se procederá a rechazar *in limine* el presente medio de control en los términos previstos en el inciso primero del artículo 12 *ibídem*¹⁴.

En mérito de lo expuesto, la Jueza Primera Administrativa del Circuito de Sogamoso,

RESUELVE:

PRIMERO.- Rechazar de plano, por no cumplir con el requisito de la constitución de renuencia de que trata el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos impetrado por la señora Gloria Elsa Betancourt Gutiérrez contra el Municipio de Sogamoso, acorde con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO.- Devuélvanse los anexos sin necesidad de desglose.

TERCERO.- Reconózcase personería al Abogado CAMILO ANDRÉS REYES ALBARRACÍN, portador de la tarjeta profesional No. 261.900 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado de la señora Gloria Elsa Betancourt Gutiérrez, de conformidad y para los fines señalados en el escrito visible al folio 5 del expediente.

CUARTO.- Una vez en firme esta providencia archívese el expediente.

¹⁴ "En caso de que no se 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".

Medio de Control: Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos
Demandante: Gloria Elsa Betancourt Gutiérrez
Demandado: Municipio de Sogamoso
Radicación No. 15759-33-33-001-2017-00280-00

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


YOHANA ELIZABETH ALBARRACÍN PÉREZ
Jueza

JFco

JUZGADO 1° ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO
NOTIFICACIÓN POR ESTADO
El auto anterior se notificó por Estado No. <u>01</u> , de hoy 11 de enero de 2018, siendo las <u>8:00</u> A.M.
La Secretaria, _____

