

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CUNDINAMARCA

SALA CIVIL – FAMILIA

Bogotá D.C., mayo veintisiete de dos mil veintidós.

MAGISTRADO PONENTE : **JUAN MANUEL DUMEZ ARIAS**
Proceso : Acción de cumplimiento (Segunda Instancia).
Radicación : 25899-31-03-001-2018-00464-02.

Se resuelve la impugnación interpuesta por la accionada en contra del fallo proferido el 20 de febrero de 2019 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Zipaquirá.

ANTECEDENTES

La sociedad Néstor González y Cía. C.S.A. promovió acción de cumplimiento en contra de la Alcaldía municipal y la Inspección de Policía Urbanística y Ambiental de Chía, con la finalidad de obtener el cumplimiento de la Resolución No. 2164 del 24 de junio de 2015 expedida por ésta última, el Auto No. 0041 del 8 de abril de 2016 y el Acto administrativo No. 01 del 13 de septiembre de 2016 expedidos por el Consejo de Justicia del Municipio de Chía.

De la revisión del expediente y lo relatado por la parte accionante, se evidencia que la Inspección Urbanística y Ambiental de Chía ordenó mediante la Resolución No. 2164 del 24 de junio de 2015 la demolición inmediata del cerramiento del muro en ladrillo y el portón que se encontraba sobre el espacio público ubicado en la manzana I de la Urbanizadora San Antonio.

Sin embargo, entre la Inspección 11 de Policía y la Inspección de Policía Urbanística y Ambiental de Chías surgió un conflicto de competencia, dirimido por el Acto Administrativo No. 01 del 13 de septiembre de 2016 emitido por el Consejo de Justicia del Municipio en el que se ordenó la devolución de la diligencia a la Policía Urbanística y Ambiental, debiendo fijar fecha y hora para llevar a cabo la demolición ordenada.

El accionante elevó petición el 17 de marzo de 2017 ante la Policía Urbanística y Ambiental, solicitando información sobre las actuaciones realizadas para dar cumplimiento a la orden proferida en la Resolución No. 2164 del 2015. En respuesta del 4 de abril de 2017, la Inspectora de Policía Urbanística y Ambiental manifestó que se encontraban realizando las actuaciones necesarias para lograr la ejecución de la sanción, pero que se había observado una posible vulneración al debido proceso de los terceros afectados por la decisión administrativa, por lo que se estaban realizando las actuaciones pertinentes para garantizar los derechos de estas personas, no siendo procedente fijar fecha y hora para la realización de la demolición.

Fundamentó su pretensión en que a pesar de haber solicitado en múltiples ocasiones el cumplimiento de la orden de demolición impartida en dichos actos administrativos, las autoridades accionadas se han rehusado a ejecutar las decisiones que ellas mismas adoptaron en

el trámite sancionatorio adelantado en contra de Ignacio Daniel González Gaitán por la construcción de una edificación sin la respectiva licencia, dentro de un predio de propiedad de la sociedad actora y en el espacio público.

Por último, el 1 de agosto de 2017 la Inspección de Policía Urbanística y Ambiental de Chía, manifestó que una vez concluidos los trámites administrativos para la ejecución de la sanción, se fijará la fecha para dar cumplimiento a la orden de demolición.

2. Trámite

Admitida en auto del 22 de noviembre de 2018, se notificó a la accionada y, en el término otorgado, la Alcaldía Municipal de Chía manifestó que la Inspección de Policía Urbanística y Ambiental del municipio dio apertura a la actuación administrativa con la finalidad de dar cumplimiento a la Resolución No. 2164 del 24 de junio de 2015, al Auto 0041 del 8 de abril de 2016 y al Acto administrativo No. 01 del 13 de septiembre de 2016. Lo anterior, una vez fue declarado como responsable de las obras de construcción de bodega y cerramiento en espacio público y privado al señor Ignacio Daniel González Gaitán quien no contaba con la respectiva licencia de construcción.

Por otro lado, señaló que la Inspección de Policía de Chía logró hacer efectiva por medio de escritura pública No. 1093 del 20 de noviembre de 2017, la toma de posesión y declaratoria de propiedad pública de las zonas de cesión ubicadas en la Urbanizadora San Antonio en favor del municipio, siguiendo las recomendaciones del Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía.

Por último, alegó que la Policía Urbanística y Ambiental no ha sido renuente a lograr el cumplimiento de lo ordenado en la Resolución No. 2164 del 2015, pues ha agotado todos los mecanismos legales para ello, sin embargo no ha sido posible realizar la notificar al infractor sobre el trámite que debe realizarse para realizar la demolición.

Luego de trabado un conflicto de jurisdicciones Contencioso Administrativa y Ordinaria para el conocimiento de la presente acción, este fue definido por la Corte Constitucional en decisión de noviembre 18 de 2021, atribuyendo su conocimiento a la jurisdicción ordinaria en virtud de lo dispuesto en el artículo 116 de la ley 388 de 1997, por tratarse del reclamo del cumplimiento de un acto administrativo relacionado con la aplicación de los instrumentos previstos en la ley 9ª de 1989 y la ley 388 de 1997 y ordenó remitir el proceso a este Tribunal y Sala para que resolviera el recurso de apelación.

3. La sentencia impugnada

Después de tener por satisfechos los requisitos legales para la procedencia de la acción de cumplimiento, el a-quo no encontró justificada la demora presentada por la Policía Urbanística y Ambiental para el acatamiento de la orden de demolición, añadiendo que si bien el trámite que se requiere es dispendioso, ello no es óbice para dilatar el cumplimiento de la Resolución por tanto tiempo, más aún cuando el trámite del perfeccionamiento o legalización de las áreas de cesión a favor del municipio de Chía ya fue superado.

Igualmente, se descartó que se hubiera dejado de notificar al infractor, advirtiendo que dicha alegación debía exponerse al inicio de la actuación administrativa y no en la etapa de cumplimiento, como así lo prevé el artículo 67 del C.P.A.C.A., así como que el artículo 89 ibidem indica que no es necesario efectuar ningún otro acto notificadorio para llevar a cabo el estricto cumplimiento de la decisión y como ésta se encuentra debidamente ejecutoriada, no era dable que se siguiera dilatado su acatamiento.

Por consiguiente, declaró prósperas las pretensiones y ordenó a la Alcaldía Municipal de Chía que tome los correctivos necesarios para cumplir la orden de demolición.

4. La impugnación

El Municipio de Chía impugnó alegando que la acción de cumplimiento debió declararse improcedente porque no se tuvo en cuenta que la Policía Urbanística y Ambiental, junto con el Instituto de Desarrollo Urbano de Vivienda y Gestión Territorial de Chía, adelantaron las labores para la toma de la posesión y declaratoria de la propiedad pública de la zona denominada “Urbanización San Antonio”, las cuales no han sido entregadas formalmente al municipio.

Que la Inspección de Policía accionada no ha sido renuente en dar cumplimiento a la Resolución No. 2164 del 2015, sino que es el señor González Gaitán, infractor de las normas urbanísticas, quien no ha permitido la realización de las inspecciones oculares necesarias para verificar la extensión de la obra y así realizar la tasación del cobro de la demolición, a lo que agregó que tanto el municipio como la Policía Urbanística y Ambiental de Chía han realizado el trámite sin dilación alguna y en procura de garantizar los derechos fundamentales del accionante y el infractor.

CONSIDERACIONES

1. 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 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *"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"*.

Siendo nuestro País un Estado Social de Derecho con fines esenciales como el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución en el que sus autoridades están instituidas, entre otros propósitos, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2 de la Constitución Política), la acción de cumplimiento se muestra como un mecanismo judicial que en realización de este postulado permite alcanzar la eficacia material de la ley y de los actos administrativos, dado que a voces de la Corte Constitucional:

“el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes

y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”¹.

Acción judicial cuya prosperidad requiere, conforme lo señala la Ley 393 de 1997, del cumplimiento de los siguientes requisitos mínimos: i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º); ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º) y iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º), siendo este requisito excepcionalmente prescindible “cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable”, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda. iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el evento que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas cuya observancia comporte gastos a la administración (Art. 9º).

2. En el caso en estudio, se tiene que en efecto tal y como lo concluyó el juez de instancia inicial y lo aceptaban las propias autoridades accionadas al contestar la demanda, aunque tratando de justificar su omisión en problemas de orden administrativo y la imposibilidad de notificar al querrellado en las actuaciones administrativas necesarias para la ejecución de la ejecutoriada orden de demolición, existía al momento de formularse esta acción un incumplimiento de la decisión administrativa ejecutoriada que ordenaba al señor Ignacio Daniel González Gaitán demoler el cerramiento y bodega que había levantado sin licencia de construcción sobre la zona de cesión y espacio público y privado.

Ahora bien, con posterioridad al fallo de instancia inicial, el Decreto No. 308 del 25 de junio de 2019 suprimió las Inspecciones de Policía Urbanística y Ambiental de Chía creando a la vez la Inspección Sexta de Policía Urbana de Primera Categoría, que asumió el conocimiento de la acción administrativa objeto del presente trámite.

Y como se observa del informe rendido por la autoridad accionada y sus anexos, Acta de Control Urbano No. 1562 del 9 de agosto de 2019 y por Acta de Inspección Ocular No. 0529 del 9 de septiembre de 2019, ya se adelantó la demolición del cerramiento del muro de ladrillos y portón que se encontraban sobre el espacio público que era la labor ordenada en la Resolución 2165 de 2015 de la Inspección de Policía Urbanística y Ambiental de Chía y el Auto No. 0041 del 8 de abril de 2016 y el Acto administrativo No. 01 del 13 de septiembre de 2016 expedidos por el Consejo de Justicia del Municipio de Chía

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-157 del 29 de abril de 1998. Referencia: Expedientes D-1790, D-1793, D-1796, D-1798, D-1808, D-1810, D-1816, D-1817 Y D-1819. M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

3. Esto es, que la orden emitida por la autoridad administrativa en el acto cuya ejecución forzada se demandó a través de la acción de cumplimiento ya fue ejecutado de conformidad con los alcances que para el mismo se habían previsto.

Lo que significa que no obstante encontrarse precedente la confirmación del numeral primero de la sentencia recurrida que dio por acreditado y accedió a declarar que tanto la Alcaldía Municipal de Chía como la entonces Inspección de Policía Urbanística y Ambiental de Chía, habían incumplido la ejecución de la Resolución No. 2164 del 24 de junio de 2015 expedida por ésta última, el Auto No. 0041 del 8 de abril de 2016 y el Acto administrativo No. 01 del 13 de septiembre de 2016 expedidos por el Consejo de Justicia del Municipio de Chía; no se encuentra precedente emitir similar pronunciamiento respecto de los numerales segundo y tercero del mismo fallo que imponía a las autoridades accionadas tomar los correctivos necesarios para cumplir y hacer cumplir los referidos actos y les otorgaba el término de 30 días para realizarlo.

Pues considera la Sala que resulta viable aplicar el precedente de la Corte Constitucional que si bien se desarrolló con ocasión de la acción de tutela, en lo que concierne a que el reclamo de emitir una orden judicial que cese o evite la configuración de una violación de un derecho fundamental, **“pierde eficacia cuando ese supuesto de hecho generador desaparece, conjurando de esta forma el perjuicio y, en consecuencia, la intervención del juez constitucional se hace inocua por cuanto la vulneración o amenaza cesa”**² y que por ello, si en el curso de la acción constitucional se acredita fehacientemente la cesación del hecho generador de la vulneración a derechos fundamentales el amparo pierde su razón de ser, su justificación constitucional y se impone su negativa por la superación del hecho invocado como fuente de la infracción³.

Puesto que en el caso se acredita con suficiencia que se ha observado plenamente la orden proferida en la Resolución No. 2164 del 24 de junio de 2015, el Auto No. 0041 del 8 de abril de 2016 y el Acto administrativo No. 01 del 13 de septiembre de 2016 expedidos por aquella y el Consejo de Justicia del Municipio de Chía, cuyo cumplimiento era el objeto de esta acción, y que emitir una orden al respecto resultaría inane y su contenido caería en el vacío por haberse configurado la figura de la carencia de objeto por hecho superado, pues está probado que la construcción indebidamente levantada fue finalmente demolida y es espacio público y privado recuperado.

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, en Sala Civil – Familia de Decisión, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE

Primero: REFORMAR por las razones expuestas, el fallo proferido el 20 de febrero de 2019 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Zipaquirá, **CONFIRMANDO** su numeral primero que encontró incumplida la orden proferida en la Resolución No. 2164 del 24 de junio de 2015 la Inspección de Policía Urbanística y Ambiental de Chía, el Auto No. 0041 del 8 de abril de 2016 y el Acto administrativo No. 01 del 13 de septiembre de 2016 expedidos por el Consejo de Justicia del Municipio de Chía por la Alcaldía municipal de Chía y la Inspección de Policía

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-469 del 16 de junio de 2010. Referencia: expediente T-2554398. M.P.: Jorge Iván Palacio.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-352 del 17 de abril de 2008. Referencia: Expediente T-1.768.347. M.P: Mauricio González Cuervo.

Urbanística y Ambiental de Chía, y **REVOCANDO** por hecho superado los numerales segundo y tercero de la sentencia recurrida, que imponía a las autoridades accionadas Alcaldía municipal de Chía y la Inspección de Policía Urbanística y Ambiental de Chía, tomar los correctivos necesarios para cumplir y hacer cumplir los referidos actos y le otorgaba el término de 30 días para realizarlo, manteniéndose incólume los restantes numerales de la decisión.

Segundo: Sin costas en esta instancia por no aparecer causadas.

Notifíquese y devuélvase,

Los Magistrados,



JUAN MANUEL DUMEZ ARIAS



JAIME LONDOÑO SALAZAR



GERMÁN OCTAVIO RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ