

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JUDICIAL
JUZGADO CIVIL DEL CIRCUITO DE LA MESA, CUNDINAMARCA
CÓDIGO 253863103001
CALLE 8 # 19-88 OFICINA 206 EDIFICIO JÁBACO
CELULAR: 3133884210, TELÉFONO 3532666 EXT. 51340
jccmesa@cendoj.ramajudicial.gov.co**

La Mesa, Cundinamarca, febrero 15 de 2024

**CLASE DE PROCESO: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
RADICACIÓN: 253863103001-2023-00219-00
DEMANDANTE: NÉSTOR ENRIQUE CASTILLO ALFONSO
DEMANDADO: ALCALDÍA MUNICIPAL DE ANAPOIMA –
INSPECCIÓN DE POLICIA DE ANAPOIMA.**

1. OBJETO DEL PRONUNCIAMIENTO

Evacuadas las etapas procesales pertinentes y, no existiendo prueba pendiente por practicar, se impone al Despacho proferir sentencia de primera instancia, dentro del proceso de la referencia. Con tal fin se evocan sus,

2. ANTECEDENTES

2.1. NÉSTOR ENRIQUE CASTILLO ALFONSO, mediante apoderado judicial, presentó acción de cumplimiento contra el MUNICIPIO DE ANAPOIMA - ALCALDÍA MUNICIPAL DE ANAPOIMA y la INSPECCIÓN DE POLICÍA No. 1 del mismo municipio, para obtener el cumplimiento de la Resolución Administrativa de Policía 036 de 2021 y de la Resolución No. 787 del 05 de noviembre de 2021 expedida por la Alcaldía Municipal de Anapoima, que confirmó la decisión adoptada por Inspección de Policía 1° de Anapoima en primera instancia, relacionada con la orden de demolición de la construcción realizada sin autorización, dentro del predio identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 166-4618 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de La Mesa, Cundinamarca.

2.2. Como hechos en que basó su pretensión, adujo que JULIETA ALFONSO GÓMEZ, ANA LUCINDA ALFONSO GÓMEZ, CONSEJO ALFONSO GÓMEZ, LEONARDA ALFONSO GÓMEZ, ÓSCAR ALFONSO GÓMEZ, CESAR MANUEL CASTILLO ALFONSO Y NÉSTOR ENRIQUE CASTILLO ALFONSO, son copropietarios del inmueble identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 166-4618 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de La Mesa, predio denominado "FINCA PALMIRA" ubicado en la Vereda Panamá, identificado con cédula catastral No. 00-01-003-0152-000. Sin embargo, la ciudadana CONSEJO ALFONSO GÓMEZ, subrepticamente ejerció algunas conductas e infracciones inmobiliarias, que afectaron injustificadamente a los demás propietarios comuneros, tales como la construcción, sin licencia debidamente otorgada por la autoridad competente, de una casa prefabricada de una planta con un área construida de 42 m² aproximadamente, y un andén perimetral de 1 metro de ancho, para un total de área de zona dura de 26 m² aproximadamente, para lo cual, taló árboles forestales y frutales, realizó la construcción de portones, acometidas de servicios públicos (energía eléctrica), destruyendo ambientalmente el predio y desarrollando modificaciones estructurales a través de subdivisiones, las cuales fueron realizadas sin tener en cuenta la opinión y/o autorización de la autoridad municipal, ni de los demás copropietarios.

Continuó explicando que, debido a esas irregularidades y los comportamientos contrarios a la integridad urbanística, la Inspección de policía 1° de Anapoima, conoció la situación presentada en el inmueble a través del informe técnico No. 030 DDTU-SP-de 2021, con base en el cual, inició un proceso verbal abreviado por la presunta comisión de infracciones urbanísticas y, como resultado de dicho proceso y, ante la imposibilidad de subsanar el comportamiento de la infractora, se expidió la Resolución Administrativa de Policía No. 036 de 2021 el día 11 de octubre de 2021, mediante la cual se ordenó a CÉSAR CASTILLO ALFONSO, ÓSCAR ALFONSO GÓMEZ, ANA LUCINDA ALFONSO GÓMEZ, LEONARDA ALFONSO DE CASTILLO, CONSEJO ALFONSO GÓMEZ, JULIETA ALFONSO DE ALFONSO, y NÉSTOR ENRIQUE CASTILLO ALFONSO realizar la demolición de la construcción realizada sin autorización, en un plazo de treinta (30) días hábiles, a fin de que iniciaran el trámite correspondiente ante la secretaría de planeación municipal, decisión que fue confirmada y adicionada mediante la Resolución No. 787 del 5 de noviembre de 2021.

Señaló que, agotado el término perentorio concedido para la demolición de dicha construcción, sin que ésta se hubiere efectuado, los ciudadanos Ana Lucinda Alfonso y César Manuel Castillo Alfonso, presentaron un derecho de petición el 19 de abril de 2022, obrante bajo el radicado 2022-E-1416, ante la Inspección de Policía I de Anapoima y la Secretaría Jurídica del municipio, con el propósito de que las entidades adoptaran las medidas correctivas necesarias a fin de demoler la construcción ya reseñada. No obstante, en la respuesta entregada el 05 de mayo de 2022 se les manifestó que, de no acatarse lo ordenado por los infractores en el término señalado, procederían con la demolición a costa de los infractores.

Finalmente, indicó que los días 13 de mayo y 23 de junio de 2022, Ana Lucinda Alfonso Gómez, Leonarda Alfonso de Castillo, Néstor Enrique Castillo Alfonso, César Manuel Castillo Alfonso y Óscar Alfonso Gómez, solicitaron su expresa y manifiesta intención de que se diera cumplimiento a lo ordenado en las Resoluciones 036 de 2021 y 787 de 2021. No obstante, a pesar de haber solicitado el cumplimiento de los citados actos administrativos en reiteradas ocasiones, las autoridades competentes no se han pronunciado de fondo al respecto, ni han optado por proceder conforme lo señalado en cada una de las resoluciones por ellos expedidas, bien exigiendo el cumplimiento a los infractores o, realizando la demolición por su cuenta a costa de los propietarios.

2.3 Trámite procesal

La acción de cumplimiento fue admitida por el JUZGADO CUARENTA ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. -SECCIÓN CUARTA- mediante auto del 11 de mayo de 2023 y notificada personalmente a la pasiva el día siguiente, quien, en la oportunidad procesal dispuesta para ello, contestó la demanda, invocando las excepciones previas de *“FALTA DE AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD – CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA”*, *“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR GENERAR GASTOS”* y *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*

Una vez surtido el trámite procesal respectivo y, agotado el debate probatorio correspondiente, el 13 de junio de 2023, el JUZGADO CUARENTA ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C. -SECCIÓN CUARTA-, dictó sentencia en la resolvió declarar improcedente la acción de cumplimiento de la referencia. No obstante, durante el trámite de la apelación de aquella providencia, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN TERCERA - SUB SECCIÓN B, mediante providencia del 4 de julio de 2023, declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del trámite de la primera instancia, en atención a la falta de competencia para conocer del mismo, ordenando por ende, su remisión a los Juzgados Civiles del Circuito.

El presente asunto, fue repartido a esta sede judicial el 7 de diciembre de 2023 y, mediante auto del 18 de enero siguiente, se dispuso a avocar conocimiento de éste y

correr traslado a la demandada, para que ejerciera su derecho de defensa, surtiéndose su notificación a través de anotación por estado.

El municipio de Anapoima, Cundinamarca, contestó la demanda, invocando las excepciones previas de *“FALTA DE AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD – CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA”*, arguyendo que en el presente caso, no se realizó una solicitud con el fin de cumplir el requisito de renuencia; en cambio, arguyó que, en cumplimiento de dicho requisito, debían atenderse las solicitudes elevadas por el accionante con terceras personas. Además, considera que, la solicitud de cumplimiento no debió dirigirse a la autoridad pública, pues ésta no es la llamada a acatar en primer lugar los actos administrativos; que debe analizarse que el municipio de Anapoima, nunca manifestó su negativa a tomar las medidas para el cumplimiento de los actos administrativos, sino que, señaló en cabeza de quién estaba acatar lo ordenado, entre ellos, el accionante.

Continuó explicando que, en el presente asunto debe declararse probada la excepción de *“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR GENERAR GASTOS”*, indicando que el cumplimiento de la Resolución Administrativa de Policía No.36 de 2021 y de la Resolución 787 de 2021, implican la disposición de recursos, gastos y movimientos presupuestares; finalmente, invocó la *“FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”*, en tanto los actos administrativos contienen órdenes que no van dirigidas a esa entidad, sino a los particulares infractores de disposiciones relacionadas con la licencia de urbanismo.

Mediante providencia del 6 de febrero de los corrientes, se decretaron las pruebas pertinentes, limitándose aquellas a las pruebas documentales ya adosadas al plenario.

3. CONSIDERACIONES

3.1 Problema Jurídico

Determinar si se cumplen los requisitos legales y jurisprudenciales para ordenar, a cargo del Municipio de Anapoima, ejecutar la demolición de las obras levantadas dentro del predio identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 166-4618 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de La Mesa, Cundinamarca, y según lo ordenado en la Resolución Administrativa de Policía 036 de 2021 y la Resolución No. 787 del 05 de noviembre de 2021 expedida por la Alcaldía Municipal de Anapoima.

3.2 Tesis del Despacho

Se accederá a las pretensiones de la demanda, para disponer que la Alcaldía Municipal de Anapoima, ejecute las obras de demolición de las obras levantadas dentro del predio identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 166-4618 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de La Mesa, Cundinamarca, según lo ordenado en la Resolución Administrativa de Policía 036 de 2021 y la Resolución No. 787 del 05 de noviembre de 2021, en tanto, aquella obligación deriva de un acto administrativo debidamente ejecutoriado, contiene un mandato imperativo a cargo de la demandada y se comprobó la renuencia de esta última en adelantar aquellas obras, pese a las múltiples solicitudes del demandante para ello.

3.3 Premisas Normativas y Jurisprudenciales

Son premisas que informan esta decisión: el artículo 87 de la Constitución Política de 1991, la Ley 393 de 1997 y la Ley 1801 de 2016, entre otras.

4. SUBARGUMENTOS

4.1 El artículo 87 de la Constitución Política de 1991, señala que *“Toda persona podrá 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"*.

Así, el ámbito dentro del cual la acción de cumplimiento adquiere significado y sentido como mecanismo de protección de los derechos de los particulares y garantía de realización de los fines del Estado, está dado, naturalmente, por el incumplimiento de un deber a cargo de la administración que se expresa a través de "normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos". En estos eventos, el particular está facultado para acudir ante el funcionario judicial competente, para presentar una solicitud que remedie "la acción u omisión de la autoridad" que incumple o ejecuta actos o hechos que permiten deducir inminentemente la inobservancia de un deber que se predica de la administración.

De este modo, la acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso y no, al reconocimiento por parte de la administración de garantías particulares, o el debate, en sede judicial, del contenido y alcance de algunos derechos que el particular espera que se le reconozcan.

Tampoco es un mecanismo para esclarecer simplemente el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales pues, a pesar de la legitimación que asiste a quien promueve todas estas causas, la acción de cumplimiento no resulta ser el medio idóneo para abrir controversias interpretativas, lo cual no obsta, claro está, para que, con el fin de exigir el cumplimiento de un deber omitido, el contenido y los alcances del mismo sean ineludiblemente interpretados.

Así, como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución, ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente y consiste en asegurar el "cumplimiento de un deber omitido" contenido en "una ley o acto administrativo" (artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar.

Dicho deber no es, entonces, el deber general de cumplir la ley, sino un deber derivado de un mandato específico y determinado. Éste –ha dicho la Corte– *"puede tener múltiples manifestaciones o modalidades, pero no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible porque el artículo 87 no consagró una acción de simple ejecución, sino una acción de mayor alcance."*¹

Entonces, para que pueda exigirse su cumplimiento, el deber ha de predicarse de una entidad concreta competente, es decir, que existe jurídica y realmente y es destinataria del mandato contenido en la norma legal o administrativa. La entidad no tiene que haber sido la única destinataria del mandato, puesto que las normas generales que regulan una materia pueden tener como destinatarias, por ejemplo, a las autoridades de determinado sector o a todas las entidades de cierto tipo.

Ahora bien, según lo dispone la Ley 393 de 1997, para que la acción de cumplimiento prospere, se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

- i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1°).
- 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

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-1194 de 2001.

que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

- 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). El artículo 8 señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito “cuando el cumplirlo cabalmente, 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 caso de que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta 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 que establezcan gastos a la administración (Art. 9º)

4.2 Ahora, para resolver el problema jurídico aquí planteado, el Despacho habrá de analizar cada uno de los requisitos antes reseñados, enfrentándolos paralelamente, con aquellas excepciones invocadas por la accionada, al momento de contestar la demanda.

4.2.1 Así, véase que, respecto del primer y segundo requisito, está demostrado que la Inspectoría I de la Policía Nacional de Anapoima y el Alcalde Anapoima expedieron las Resoluciones No.36 de 11 de octubre de 2021 y 787 de 05 de noviembre de 2021, a través de las cuales declararon, entre otras personas, infractor al ciudadano Néstor Enrique Castillo Alfonso por adelantar una construcción sin licencia de construcción en el predio Palmira, el cual se encuentra identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 166-4618 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de La Mesa y cédula catastral No. 00-01-003-0152-000.

En efecto, la Inspectoría I de la Policía Nacional de Anapoima dispuso en la Resolución No. 36 del 11 de octubre de 2021, entre otros:

“PRIMERO: ORDENAR a los señores CESAR CASTILLO ALFONSO, OSCAR ALFONSO GOMEZ, ANA LUCINDA ALFONSO GOMEZ, LEONARDA ALFONSO DE CASTILLO, CONSEJO ALFONSO GOMEZ, JULIETA ALFONSO DE ALFONSO Y NESTOR ENRIQUE CASTILLO ALFONSO, en calidad de propietarios del lote denominado Palmira, ubicado en la Vereda Panamá, identificado con cédula catastral No.00-01-0003-0152-000, matrícula inmobiliaria 166-4618, proceder a la demolición de la obra adelantada por lo cual se inició el presente proceso.

SEGUNDO: CONCEDER a los señores CESAR CASTILLO ALFONSO, OSCAR ALFONSO GOMEZ, ANA LUCINDA ALFONSO GOMEZ, LEONARDA ALFONSO DE CASTILLO, CONSEJO ALFONSO GOMEZ, JULIETA ALFONSO DE ALFONSO Y NESTOR ENRIQUE CASTILLO ALFONSO, en calidad de propietarios del lote denominado Palmira, ubicado en la Vereda Panamá del municipio de Anapoima, un plazo para el cumplimiento de lo ordenado en el numeral primero de esta resolución de treinta (30) días hábiles para que inicie el trámite respectivo ante la Secretaría de Planeación Municipal. (...)”

Por su parte, mediante la Resolución 787 del 05 de noviembre de 2021 proferida en segunda instancia por el alcalde del municipio Anapoima, se resolvió ADICIONAR al artículo segundo de la Resolución Administrativa de Policía No.36 de 11 de octubre de 2021 lo siguiente:

“Parágrafo primero: Una vez transcurrido el término de 30 días otorgado para proceder con la respectiva demolición, y sin que la misma haya sido ejecutado, la administración municipal procederá con la demolición a costa del infractor”.

Adicionado a lo anterior, señala el parágrafo 5° del artículo 135 de la Ley 1801 de 2016 que:

“ARTÍCULO 135. COMPORTAMIENTOS CONTRARIOS A LA INTEGRIDAD URBANÍSTICA. <Artículo corregido por el artículo [10](#) del Decreto 555 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

(...)

PARÁGRAFO 5o. Cuando el infractor incumple la orden de demolición, mantenimiento o reconstrucción, una vez agotados todos los medios de ejecución posibles, la administración realizará la actuación urbanística omitida a costa del infractor.”

En tal orden de ideas, encontramos que el acto administrativo cuyo cumplimiento se exige, es claro en cuanto a la obligación reclamada, pues no se requiere de mayores lucubraciones para establecer que la orden consiste en la demolición de las obras de construcción que se adelantaron sin licencia sobre el inmueble ubicado en el lote denominado Palmira, ubicado en la Vereda Panamá, identificado con cédula catastral No.00-01-0003-0152-000, matrícula inmobiliaria 166-4618, tal cual se puede observar con gran precisión en la resolución No. 36 del 11 de octubre de 2021, confirmada y adicionada en la Resolución 787 del 05 de noviembre de 2021, por lo que no existe duda alguna en que, son los propietarios quienes en principio deberían ejecutar las obras de demolición ordenadas. Sin embargo, pasados 30 días, sin que se ejecutase la misma, correspondería al MUNICIPIO DE ANAPOIMA - ALCALDÍA MUNICIPAL ANAPOIMA y la INSPECCIÓN DE POLICIA No. 1, ejecutar la orden y llevar a cabo la demolición, eso sí, pudiendo realizar el recobro de los gastos que ello genere.

Ahora, el municipio de Anapoima considera que carece de legitimación en la causa por pasiva, porque los actos administrativos que se busca cumplir no establecieron ninguna obligación a su cargo, en tanto los primeros obligados a cumplir la misma, son los copropietarios del bien objeto del trámite administrativo. No obstante, no puede pasarse por alto que, contrario a lo que estima el demandado, los actos administrativos que impusieron la obligación de demolición, comprenden un plazo, vencido el cual, es a la Administración a quien corresponde ejecutar sus propias órdenes.

En tal sentido, véase que el literal D) del artículo 320 del decreto 1333 de 1986, por el cual se expidió el Código de Régimen Municipal, estableció que, dentro de sus funciones le corresponde a las Inspecciones de Policía "d) Ejercer las demás funciones que les deleguen los alcaldes"; a su vez, la Ley 1801 de 2016, mediante la cual se expidió el Código Nacional de Policía y Convivencia, en su artículo 204 que "El alcalde es la primera autoridad de policía del distrito o municipio. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción", mientras que el artículo 205 en su numeral 3, dispone: "corresponde al alcalde ... Velar por la aplicación de las normas de policía en el municipio y por la pronta ejecución de las órdenes y las medidas correctivas que se impongan". Por su parte el artículo 206, en el numeral 6, manifiesta le corresponde a los Inspectores de Policía la aplicación de las siguientes medidas: "Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas: b) Demolición de obra".

En este orden de ideas, podemos concluir que, si bien es cierto la orden de demolición debió ser cumplida, por preferencia, por parte de quienes fueron hallados como

infractores de las normas urbanísticas, lo cierto es que, ante el acaecimiento del plazo respectivo sin que se diera cumplimiento a lo ordenado en el acto administrativo, correspondería a la Alcaldía de Anapoima garantizar y procurar la pronta aplicación o ejecución de las medidas correctivas que se impusieron, sea garantizando el cumplimiento del mismo a través de la inspección de policía que conoció del caso, por delegación, o de forma directa.

4.2.2 Frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad de la acción y, para el efecto, es necesario que el demandante previamente a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición, pero enfocado al fin reseñado.

Al respecto, el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 señala 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 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 [...]”*.

Así, la renuencia consiste en la rebeldía de una autoridad o de un particular que ejerce funciones públicas, en cumplir una norma con fuerza de ley o un acto administrativo que consagra en su cabeza el deber claro, imperativo e inobjetable que se le pide atender, contenido en una norma (ley en sentido material) o en un acto administrativo.

Ahora, para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado ha señalado que *“...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...”*². Además, la misma autoridad ha dicho que:

“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

² Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, Sentencia del 18 e octubre de 2018, M.P. ALBERTO YEPES BARREIRO, EXP. 13001-23-33-000-2018-00380-01(ACU)

versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos” (Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

“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”.

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de éste pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.”³

Así pues, junto a la demanda, fueron adosadas las peticiones radicadas por el aquí accionante y otros, el 13 de mayo y 23 de junio de 2022, ante el municipio de Anapoima y la Inspectora de Policía I, en las que solicitaron el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4° de la Resolución 787 de 05 de noviembre de 2021, esto es, que la administración lleve a cabo la demolición del predio construido sin licencia de construcción en el inmueble situado en la Vereda Panamá, identificado con cédula catastral No. 00-01-0003-0152-000 y matrícula inmobiliaria 166-4618, solicitando para ello se fije la fecha correspondiente (PDF 1 FL. 53 a 55 y 132 a 133).

A su turno, se acreditó que la Inspección de Policía 1 del Municipio de Anapoima, Cundinamarca, expidió el oficio externo No. 141-212 I.P.U.-I del 10 de junio de 2022, en el que se informó, entre otros, que la orden de policía se dirigió contra todos los copropietarios, por lo que le era exigible a cada uno de ellos, independientemente de los acuerdos privados celebrados entre ellos (PDF 1 FL. 56 a 59). Además, también expidió el oficio externo No. 141-218-2022 I.P.U. del 25 de junio de 2022, en donde se negó la solicitud de fijar fecha para ejecutar la demolición ordenada, argumentando que aquella debe ser ejecutada por los infractores. (PDF. 1 fl. 134).

Por demás, al plenario se allegó copia del Oficio Interno No. 100-063-2022 SJ del 28 de septiembre de 2023, en el que, al resolverse una solicitud de *“reglamentación de lo dispuesto en el parágrafo 3, artículo 223 de la Ley 1801 de 2016”* elevada por la Inspectora de Policía II del municipio de Anapoima, se indicó que *“no existe dentro del compendio normativo nacional requerimiento alguno que lleve a crear una reglamentación de la materia, cuando a concepto de este despacho, cada caso se debe estudiar de manera particular y el proceder para el cumplimiento de la demolición u otra orden de policía deberá ser de especial estudio. Así las cosas, el despacho les exhorta para que ejecuten las órdenes de policía o las medidas correctivas a que haya lugar dentro de los procesos que cada despacho adelante, conforme a la normatividad existente.”* (PDF 1 FL. 272 y 273).

En tal orden de ideas, se acreditó en el plenario, la renuencia por parte de la ALCALDÍA MUNICIPAL ANAPOIMA y la INSPECCIÓN DE POLICÍA No. 1 del mismo municipio, en dar cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución Administrativa de Policía 036 de 2021 y la Resolución No. 787 del 05 de noviembre de 2021 expedida por la Alcaldía Municipal de Anapoima, puesto que, previa solicitud del aquí demandante, la Inspectora de Policía I ratificó que la orden la debían ejecutar los propietarios y el municipio de Anapoima dejó de pronunciarse en algún sentido.

4.2.3 Respecto al requisito de subsidiariedad exigido para la procedibilidad de la presente acción, éste señala que, la acción será improcedente si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo,

³ IBIDEM.

salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Lo anterior se explica con el fin de *“garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio...”*

Como consecuencia de lo anterior, incluso la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Honorable Consejo de Estado, explicó que *“la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales,[11] imponer sanciones,[12] hacer efectivo los términos judiciales de los procesos,[13] o perseguir indemnizaciones,[14] por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas.”*⁴

En consecuencia, visto que la accionante carece de un mecanismo judicial diferente a la acción de cumplimiento, que permita obtener la satisfacción de las órdenes impuestas en las resoluciones 036 de 2021 y 787 del 05 de noviembre de 2021 expedida por la Alcaldía Municipal de Anapoima, ésta se torna procedente.

4.2.4 Finalmente, señala la parte demandada que la presente acción resulta improcedente, en tanto, la ejecución de las resoluciones base de esta litis, implican la disposición de recursos, gastos y movimientos presupuestales.

Sobre dicha excepción, dispone el parágrafo del artículo 9° de la Ley 393 de 1997 que *“la acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”*.

Ahora, en un asunto de similar índole al que nos ocupa, la SUBSECCIÓN B SECCIÓN SEGUNDA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO del HONORABLE CONSEJO DE ESTADO, señaló que:

“Tal como lo advirtió el a quo, sobre el incumplimiento de la decisión administrativa de demolición no cabe la menor duda. Empero, antes de resolver debe la Sala hacer dos importantes precisiones complementarias en lo que hace al presupuesto y a la contratación del Distrito Capital:

Es cierto que el parágrafo del artículo 9 de la ley 393 de 1997 establece que:

“La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.” (la sala resalta)

Al respecto debe decirse que, por definición, una norma es ante todo un acto de contenido general, abstracto e impersonal, al paso que la Resolución 015 de 1994 y las demás decisiones que la confirman son actos de carácter

⁴ IBIDEM.

subjetivo, particular y concreto. Consecuencialmente, por este aspecto no sería dable subsumir dentro del párrafo los actos mencionados.

De otra parte el intérprete debe recordar que en el ámbito de la erogación presupuestaria se dan cita dos momentos fundamentales: uno, que corresponde a la apropiación presupuestal, esto es, a la fijación de los montos máximos que se pueden comprometer en relación con los taxativos rubros dentro de una determinada vigencia fiscal, y otro, que atiende a la ejecución presupuestal, es decir, a la realización efectiva de tales rubros a través de la adquisición de compromisos y/o cumplimiento de las obligaciones legalmente originadas. De suerte que al hablar de apropiación se está haciendo inequívoca alusión al establecimiento de gastos, lo cual encuentra su razón de ser en el hecho de que el presupuesto, en términos de egreso, es una estimación anticipada de gastos a ejecutar durante una determinada vigencia fiscal. Subsiguientemente, la ejecución presupuestal sólo puede tener lugar sobre la base de las apropiaciones preexistentes; o lo que es lo mismo, los gastos (de funcionamiento o de inversión) a realizar durante la vigencia correspondiente deben hallarse previamente estimados, y por tanto, al ejecutar el presupuesto mal podría pensarse en un tal establecimiento de erogaciones.

De lo anterior se sigue que en el evento de que el señor José Amín Calvo Bernal no le de cumplimiento a lo ordenado en la Resolución No 015 del 21 de octubre de 1994 y en los actos posteriores que la confirmaron y precisaron, le corresponde indefectiblemente a la administración distrital ponerse en el lugar del infractor (el querellado) para proceder a la demolición ordenada por el Alcalde Local de Usaquén, con el ineludible deber de repetir contra aquél para restablecer el monto de las gastos causados.”⁵ (negrilla por el Despacho).

Así pues, se advierte que la excepción invocada con fundamento en el párrafo del artículo 9° de la Ley 393 de 1997, no puede ser subsumida dentro de casos como el que nos ocupa, en donde la acción de cumplimiento recae sobre un acto administrativo particular y concreto, como es la orden de demolición de las obras levantadas dentro del predio identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 166-4618 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de La Mesa, Cundinamarca y según lo ordenado en la Resolución Administrativa de Policía 036 de 2021 y la Resolución No. 787 del 05 de noviembre de 2021 expedida por la Alcaldía Municipal de Anapoima.

En tal orden de ideas, se encuentra acreditada la existencia de un deber jurídico a cargo de las entidades accionadas, el cual reviste el carácter de mandato imperativo e inobjetable. Por ende, ante el incumplimiento del alcalde de Anapoima y del Inspector de la Policía No. 1 del mismo municipio, esta Judicatura no tiene opción jurídica diferente a la de acceder a las súplicas de la demanda y ordenar la ejecución de lo descrito en la Resolución Administrativa de Policía 036 de 2021 y la Resolución No. 787 del 05 de noviembre de 2021 expedida por la Alcaldía Municipal de Anapoima.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Jueza Civil del Circuito de La Mesa, Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADAS las excepciones de fondo de “FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA”, “FALTA DE AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD–CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA” E

⁵ SUBSECCIÓN B SECCIÓN SEGUNDA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO del HONORABLE CONSEJO DE ESTADO, sentencia del 19 de noviembre de 1998, c.P. CARLOS A. ORJUELA GONGORA. EXP. ACU - 169

“IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO POR GENERAR GASTOS”, propuestas por el municipio de Anapoima.

SEGUNDO: ORDENAR a la ALCALDÍA DEL MUNICIPIO DE ANAPOIMA CUNDINAMARCA, cumplir de forma directa, o a través de la Inspección de Policía No. 1 del mismo municipio, la Resolución Administrativa de Policía 036 de 2021 confirmada y adicionada mediante la Resolución No. 787 del 05 de noviembre de 2021, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que quede ejecutoriada esta decisión.

TERCERO: ORDENAR EL ARCHIVO del expediente, una vez ejecutoriado este fallo y previas las constancias secretariales de rigor.

CUARTO: ORDENAR SE NOTIFIQUE a las partes interesadas, en legal forma.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

**ANGÉLICA MARÍA SABIO LOZANO
JUEZA**

Firmado Por:

Angelica Maria Sabio Lozano

Juez Circuito

Juzgado De Circuito

Civil 001

La Mesa - Cundinamarca

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: **9d0c022d9d609625b2776b3d4476ffe34fc5382beed4535c370717ff6a60bb55**

Documento generado en 15/02/2024 04:41:02 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>