



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia



SIGCMA

## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR

Valledupar, doce (12) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO (Segunda Instancia-Sistema Oral)

DEMANDANTE: ÁNGEL FRANCISCO VEGA FUENTES

DEMANDADO: MUNICIPIO DE SAN ALBERTO - CESAR

RADICADO: 20-001-33-33-008-2019-00345-01

MAGISTRADO PONENTE: DÓRIS PINZÓN AMADO

### I.- ASUNTO.-

Resuelve esta Sala la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia proferida el 18 de noviembre de 2019, por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, a través de la cual se declaró improcedente la acción de cumplimiento de la referencia.

### II.- ANTECEDENTES.-

La acción de cumplimiento bajo examen, se fundamenta en los antecedentes fácticos y jurídicos que se resumen a continuación:

#### 2.1.- HECHOS.-

De conformidad con los hechos expuestos, el accionante presentó un derecho de petición ante el Alcalde del municipio de San Alberto – Cesar, requiriendo el trámite del impedimento y recusación presentado en su contra como máxima autoridad de Policía.

Indica la parte actora, que el Alcalde del municipio de San Alberto – Cesar, no respondió oportunamente su petición, configurándose un silencio administrativo positivo, el cual protocolizó en la Notaría Única del Círculo de San Alberto.

La protocolización del silencio administrativo positivo en mención, es el acto administrativo que se indica como incumplido por la autoridad municipal demandada.

#### 2.2.- PRETENSIONES.-

La parte actora ha solicitado como conclusión de la presente acción constitucional, lo siguiente:

*"ANGEL FRANCISCO VEGA FUENTES, identificado con cedula de ciudadanía N° 12.712114, vecino de esta ciudad, respetuosamente asisto a su ilustre despacho, invocando el artículo 87 de la Constitución Política de 1991, desarrollado a través de la Ley 393 de 1997, con el propósito de interponer ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO en contra de la ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE*

*SAN ALBERTO/CESAR, representado legalmente por el funcionario público PEDRO RAFAEL GUEVARA CHOGO, con domicilio en el municipio de San Alberto-Cesar. Entidad territorial que de acuerdo al artículo 287 de la Constitución Política goza de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley; Tiene el carácter de Autoridad de Policía en virtud del artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, con acción en el municipio de San Alberto-Cesar. Para que se le ordene dar plena aplicación a las normas que a continuación relaciono, las cuales han sido incumplidas por la autoridad renuente encargada de su ejecución:*

#### ACTO ADMINISTRATIVO INCUMPLIDO:

*Motivo la presente acción en el incumplimiento del acto administrativo positivo, protocolizado mediante escritura pública número 0802 de fecha: 28/08/2019, de la Notaría Única del Circuito de San Alberto-Cesar, junto con la Declaración Jurada, y la constancia, o copia del derecho de derecho de petición de fecha 31/07/2019 presentado en el Email y/o correo electrónico: [alcaldia@sanalberto-cesar.gov.co](mailto:alcaldia@sanalberto-cesar.gov.co), De conformidad con lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la LEY 1437 DE 2011, la primera que como disposición especial que contempla el fenómeno jurídico del Silencio Administrativo Positivo, y la última que determina el procedimiento para invocar el mismo." –Sic-*

### 2.3.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.-

El señor ÁNGEL FRANCISCO VEGA FUENTES, sustenta la presente acción constitucional en las siguientes disposiciones jurídicas:

- Artículos 12, 84 y 85 de la Ley 1437 de 2011.
- Artículo 229 de la Ley 1801 de 2016.

### 2.4.- INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN ALBERTO.-

Sostuvo que se dio respuesta oportunamente a las solicitudes presentadas por la parte actora, destacando que en caso tal que se considere que se vulneraron los plazos del derecho de petición, el señor ÁNGEL FRANCISCO VEGA FUENTES cuenta con otros medios de defensa judicial, lo que torna improcedente la acción de cumplimiento de la referencia.

Destaca que al señor ÁNGEL FRANCISCO VEGA FUENTES se le impuso una serie de sanciones producto de un proceso policivo por haber incurrido en comportamientos contrarios a la posesión y mera tenencia de bienes inmuebles, actuación en la cual pese a que se le garantizó el derecho a la defensa, éste dejó fenecer las oportunidades para controvertir la decisión proferida en virtud del aludido trámite.

Aunado a lo anterior, aduce que no existe una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo que deba ser acatado por la administración municipal, ya que en primera medida, una escritura pública no cumple con dichos requisitos, y de otro lado, la conducta omisiva que atribuye al ente territorial, no configura un silencio administrativo positivo.

### 2.5.- DOCUMENTOS ALLEGADOS A LA ACTUACIÓN.-

Obran en el plenario los siguientes documentos:

- ✓ Escritura Pública No. 0802 de fecha 28 de agosto de 2019, expedida por la Notaría Única del Circuito de San Alberto – Cesar, a través de la cual se protocolizó un silencio administrativo (v. fls. 10-11).

- ✓ Fotocopia simple del derecho de petición presentado por el actor ante el municipio de San Alberto, de fecha 31 de julio de 2019 (v.fls.13-14)
- ✓ Fotocopia de la petición de fecha 28 de agosto de 2019, a través de la cual el señor ÁNGEL FRANCISCO VEGA FUENTES solicitó ante el municipio de San Alberto la aplicación del silencio administrativo positivo por falta de respuesta a derecho de petición (v.fls.6-9)
- ✓ Fotocopia de comunicación emitida por el municipio de San Alberto, en el que se requirió al señor ÁNGEL FRANCISCO VEGA FUENTES una prórroga de 10 días para dar respuesta al derecho de petición que presentó.
- ✓ Fotocopia de las actuaciones surtidas con ocasión a la petición elevada por el accionante ante el municipio de San Alberto – Cesar (v.fls.29-38).
- ✓ Fotocopia en medio magnético del expediente administrativo del proceso policivo adelantado contra ÁNGEL FRANCISCO VEGA FUENTES Y OTRO (v.fl.42).

## 2.6.- FALLO IMPUGNADO.-

EL JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, en decisión de fecha 18 de noviembre de 2019, resolvió declarar improcedente la acción de cumplimiento de la referencia, atendiendo que la solicitud de aplicación del beneficio de silencio administrativo presentada por el señor ÁNGEL FRANCISCO VEGA FUENTES, puede ser ventilada a través de acciones ordinarias ante la jurisdicción civil.

## 2.7.- IMPUGNACIÓN.-

El accionante impugnó la anterior decisión, invocando los siguientes argumentos:

Aduce que así como las autoridades municipales erraron en el trámite del proceso policivo adelantado en su contra, el A quo no interpretó adecuadamente lo pretendido en esta acción de cumplimiento.

Destaca que no se le dio el trámite de ley a la solicitud de impedimento y recusación que presentó, lo que suspende la actuación administrativa en la que se decidirá la objeción presentada contra la multa que le fue impuesta.

Resalta que el impedimento que presentó contra el Alcalde del municipio de San Alberto – Cesar, debe ser tramitado de conformidad con las normas aplicables.

De otro lado, expuso ampliamente su inconformismo frente al trámite de la acción policiva de amparo a la perturbación de la posesión adelantada en su contra, oponiéndose a la multa que le fue impuesta.

Por último, reafirma que la acción de cumplimiento resulta procedente, puesto que se exige el cumplimiento de un deber legal, lo que omitió el Alcalde del municipio de San Alberto – Cesar, al no cumplir con lo establecido en los artículos 205 y 229 de la Ley 1801 de 2016, así como lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Política.

### III.- TRÁMITE DE LA IMPUGNACIÓN.-

A través de auto de fecha 25 de noviembre de 2019, el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR concedió la impugnación presentada por la parte accionante, la cual fue asignada en reparto a quien funge como Ponente, mediante acta de fecha 3 de diciembre de 2019.

Mediante auto del 9 de diciembre de 2019, se avocó conocimiento de la acción de cumplimiento de la referencia, notificándose a las partes intervinientes dicha decisión.

Así las cosas, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR procede a resolver la impugnación presentada en contra de la sentencia de fecha 18 de noviembre de 2019, proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR.

### IV. CONSIDERACIONES.-

Atendiendo los antecedentes que motivaron la presentación de la acción de cumplimiento, así como las pruebas allegadas a la actuación, se procede a realizar el análisis de fondo de la impugnación presentada por la parte actora contra el fallo de acción de cumplimiento de fecha 18 de noviembre de 2019, proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, de acuerdo con las siguientes precisiones:

#### 4.1. COMPETENCIA.-

En virtud de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 393 de 1997, esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia de la presente acción de cumplimiento.

#### 4.2. PROBLEMA JURÍDICO.-

De acuerdo con los antecedentes expuestos, le corresponde a la Sala resolver si se encuentra ajustada a derecho la decisión de fecha 18 de noviembre de 2019, proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, en la que se resolvió rechazar por improcedente la acción de cumplimiento que nos ocupa, para lo cual se deberá definir si la parte actora cuenta con un mecanismo ordinario para presentar las inconformidades expuestas en la presente acción constitucional.

#### 4.3.- ANÁLISIS DEL ASUNTO BAJO EXAMEN.-

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, tiene por finalidad hacer efectivo el derecho del que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, de exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad que se muestra renuente a cumplirlos, a fin de hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico.

De acuerdo con la Ley 393 de 1997, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere son los siguientes:

a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º). Esta exigencia impone que las obligaciones reclamadas sean incontrovertibles, e incuestionables, de forma tal que no exista duda sobre su existencia, contenido y alcance, quedando excluida de la finalidad de esta acción la declaración de derechos que estén en discusión, pues para tal efecto existen las acciones contenciosas.

b) 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, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

c) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber antes de instaurar la demanda, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º).

d) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en un acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace improcedente la acción, así como también conduce a ése estado el pretender el cumplimiento de normas con fuerza material de ley que establezcan gastos a la administración y la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela (Art. 9º).

#### 4.4.- CASO CONCRETO.-

En la acción de cumplimiento que nos ocupa, se aduce que el señor ÁNGEL FRANCISCO VEGA FUENTES presentó un derecho de petición ante el Alcalde del municipio de San Alberto – Cesar, requiriendo el trámite del impedimento y recusación presentado en su contra como máxima autoridad de Policía, quien se afirma no respondió oportunamente su petición, configurándose un silencio administrativo positivo, el cual protocolizó en la Notaría Única del Círculo de San Alberto.

Así las cosas, el acto administrativo que se indica como incumplido por la autoridad municipal demandada, y del cual se exige sea acatado, es la protocolización del silencio administrativo positivo en mención.

Como normas vulneradas se aduce el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, así como los artículos 205 y 229 de la Ley 1801 de 2016, las cuales se citarán a continuación:

##### - Artículo 12 de la Ley 1437 de 2011:

*"ARTÍCULO 12. TRÁMITE DE LOS IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES. En caso de impedimento el servidor enviará dentro de los tres (3) días siguientes a su conocimiento la actuación con escrito motivado al superior, o si no lo tuviere, a la cabeza del respectivo sector administrativo. A falta de todos los anteriores, al Procurador General de la Nación cuando se trate de autoridades nacionales o del Alcalde Mayor del Distrito Capital, o al procurador regional en el caso de las autoridades territoriales.*

*La autoridad competente decidirá de plano sobre el impedimento dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su recibo. Si acepta el impedimento, determinará a quién corresponde*

el conocimiento del asunto, pudiendo, si es preciso, designar un funcionario ad hoc. En el mismo acto ordenará la entrega del expediente.

Cuando cualquier persona presente una recusación, el recusado manifestará si acepta o no la causal invocada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de su formulación. Vencido este término, se seguirá el trámite señalado en el inciso anterior.

La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo." –Sic-

- Artículos 205 y 229 de la Ley 1801 de 2016:

"ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE. Corresponde al alcalde:

1. Dirigir y coordinar las autoridades de Policía en el municipio o distrito.
2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.
3. 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.
4. Elaborar e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, dentro de los seis (6) meses del primer año de Gobierno, en el marco de las políticas que para tal efecto establezca el Gobierno nacional, y del plan de desarrollo territorial.
5. Crear el Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia, de conformidad con las disposiciones que sobre la materia establezca el Gobierno nacional.
6. Coordinar y articular con todas las autoridades y organizaciones sociales, económicas y comunitarias, las políticas y las actividades para la convivencia.
7. Resolver los impedimentos y recusaciones de las autoridades de Policía de primera instancia.
8. Resolver el recurso de apelación en el procedimiento verbal abreviado, cuando no exista autoridad especial de Policía en el municipio o distrito a quien se le haya atribuido, en relación con las medidas correctivas que aplican los inspectores de Policía rurales y urbanos o corregidores, en primera instancia.
9. Autorizar, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos, rifas y espectáculos.
10. Suspender, directamente o a través de su delegado, la realización de juegos o rifas, espectáculos que involucran aglomeraciones de público complejas cuando haya lugar a ello.
11. Imponer la medida de suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja.
12. Establecer, con el apoyo del Gobierno nacional, centros especiales o mecanismos de atención y protección de personas trasladadas o conducidas por el personal uniformado de la Policía y coordinar y desarrollar programas pedagógicos para la convivencia, de conformidad con los lineamientos que para tal efecto establezca el Gobierno nacional.

*Jurisprudencia Vigencia*

13. *Tener en la planta de personal de la administración distrital o municipal, los cargos de inspectores y corregidores de Policía necesarios para la aplicación de este Código.*

14. *Resolver el recurso de apelación de las decisiones tomadas por las autoridades de Policía, en primera instancia, cuando procedan, siempre que no sean de competencia de las autoridades especiales de Policía.*

15. *Conocer de los asuntos a él atribuidos en este Código y en la ley, las ordenanzas y los acuerdos.*

16. *Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.*

17. *Conocer en única instancia de los procesos de restitución de playa y terrenos de baja mar.*

*PARÁGRAFO 1o. En el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina conoce de la apelación, el gobernador o las autoridades administrativas, con competencias especiales de convivencia, según la materia.*

*PARÁGRAFO 2o. La Dirección General Marítima coadyuvará a la autoridad local competente en las medidas administrativas necesarias para la recuperación de playas y terrenos de baja mar.*

*ARTÍCULO 229. IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES. Las autoridades de Policía podrán declararse impedidas o ser recusadas por las causales establecidas en las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*PARÁGRAFO 1o. Los impedimentos y recusaciones serán resueltos por el superior jerárquico en el término de dos (2) días.*

*PARÁGRAFO 2o. En el caso de los Alcaldes Distritales, Municipales o Locales, resolverá el impedimento o recusación, el personero municipal o distrital en el término de dos (2) días. Cuando se declare el impedimento o recusación, conocerá del asunto, el alcalde de la jurisdicción más cercana." –Sic-*

Al analizar el trámite que deben surtir los impedimentos y recusaciones, así como las atribuciones de los alcaldes, se observa que nuestro ordenamiento jurídico no prevé la configuración del silencio administrativo positivo en el caso en que no se cumplan los plazos indicados previamente.

Así las cosas, resulta necesario traer a colación los artículos 84 y 85 de la Ley 1437 de 2011, que señalan:

*"ARTÍCULO 84. SILENCIO POSITIVO. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.*

*Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso.*

*El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código.*

**ARTÍCULO 85. PROCEDIMIENTO PARA INVOCAR EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO.** *La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto.*

*La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.*

*Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico.” –Sic-*

De lo contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se concluye que únicamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a una decisión positiva.

De este modo, si la ley no contempló expresamente que el silencio de la administración originaba una decisión positiva, no queda al arbitrio de los ciudadanos realizar dicha conjetura, aun cuando se adelante el trámite respectivo ante una notaría.

Cabe recordar, que previamente se estableció que resulta necesario para que se acceda a una acción de cumplimiento, que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes.

Lo anterior encuentra sentido, ya que las obligaciones reclamadas deben ser incontrovertibles e incuestionables, de forma tal que no exista duda sobre su existencia, contenido y alcance, quedando excluida de la finalidad de esta acción la declaración de derechos que estén en discusión, pues para tal efecto existen las acciones contenciosas.

Lo expuesto guarda similitud con el segundo requisito identificado en párrafos que anteceden, el cual consiste en que el mandato debe ser imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento.

En el caso que nos ocupa, resulta evidente que no se cumplen las referidas exigencias, partiendo del hecho que no existían méritos para la configuración del silencio administrativo positivo que fue protocolizado en una notaría por el accionante.

De otro lado, se constató en el expediente administrativo que fue arrimado a esta actuación, en el que constan las actuaciones surtidas en el proceso pólivo adelantado en contra del actor, que en efecto, el Alcalde del municipio de San Alberto le dio trámite al impedimento formulado en su contra, trasladando el escrito presentado por el accionante, al Personero Municipal el 2 de agosto de 2019, quien regresó la actuación el 8 del mismo mes y año, indicando que se debía remitir a la Inspectora de Policía.

De este modo, el 9 de agosto de 2019, el Alcalde del municipio de San Alberto remitió la actuación a la Inspectora de Policía de dicho ente territorial; por lo que no se avizora que éste haya incurrido en omisión alguna en el trámite en mención.

Finalmente, este tipo de amparo constitucional no resulta válido aun cuando se afirmara que se exige el cumplimiento de un deber legal contenido en los artículos 205 y 229 de la Ley 1801 de 2016, así como lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución Política, ya que tal como se estableció previamente, las obligaciones reclamadas deben ser incontrovertibles e incuestionables, de forma tal que no exista duda sobre su existencia, contenido y alcance.

#### 4.5.- SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.-

En tal virtud, se revocará la sentencia proferida el 18 de noviembre de 2019 por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, que rechazó por improcedente la acción de cumplimiento de la referencia, y en su lugar, se negará la misma.

#### DECISIÓN.-

Por lo expuesto, esta Sala de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

PRIMERO: REVÓQUESE el fallo impugnado de fecha 18 de noviembre de 2019, proferido por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR, dentro de la acción de cumplimiento de la referencia, y en su lugar se deniega el amparo deprecado, de conformidad con las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: Notifíquese la presente providencia a las partes por el medio más expedito y eficaz, personalmente, vía fax o por telegrama.

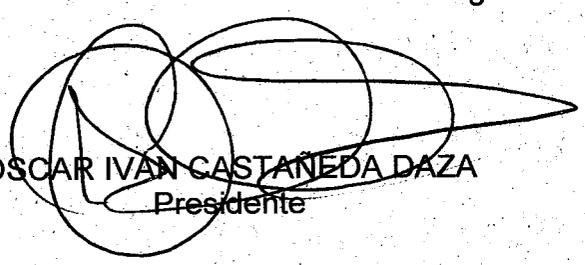
TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, remítase el expediente al Juzgado de origen para lo de su cargo.

#### ANÓTESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Este proveído fue discutido y aprobado en reunión de Sala de decisión efectuada en la fecha. Acta No. 153.

  
DORIS PINZÓN AMADO  
Magistrada

  
JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA  
Magistrado

  
OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA  
Presidente