

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA PRIMERA DE ORALIDAD
MAGISTRADO PONENTE: ÁLVARO CRUZ RIAÑO

Medellín, JULIO VEINTICUATRO (24) DE DOS MIL DIECISIETE (2017)

MEDIO DE CONTROL:	CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
DEMANDANTE:	JOSE LUIS NOREÑA RESTREPO Y OTROS
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS
RADICADO:	05001-23-33-000-2017-1672-00
INSTANCIA:	PRIMERA
TEMA	Requisitos de procedencia de la acción de cumplimiento. No procede. Ausencia de mandato imperativo e inobjetable.
SENTENCIA	37

1. ANTECEDENTES.

JOSE LUIS NOREÑA RESTREPO, JORGE IVAN MONTOKA MEJIA, ANA LIGIA MORA MARTINEZ, ANA CRISTINA MORENO PALACIOS, ROQUE EUGENIO ARISMENDY JARAMILLO, JORGE HONORIO ARROYAVE SOTO, ROGELIO ZAPATA ALZATE, RUBEN DARIO CALLEJAS GOMEZ, LUIS CARLOS OCHOA TOBON, LUIS CARLOS HERNANDEZ CASTRO, RIGOBERTO ARROYAVE ACEVEDO, JORGE IVAN RESTREPO RESTREPO, RODRIGO ALBERTO MENDOZA VEGA, JUAN ESTEBAN VILLEGAS ARISTIZABAL, CARLOS JOSE RIOS CORREA, BAYRON DE JESUS CARO LUJAN, BRAULIO ALONSO ESPINOSA MARQUEZ, JONH ALEXANDER OSORIO OSORIO, NORMAN IGNACIO CORREA BETANCUR, SAUL USUGA GIRALDO, HERNÁN DARÍO TORRES ALZATE, JAIME ALONSO CANO MARTÍNEZ, SANTIAGO MANUEL BETANCUR, SANTIAGO MANUEL MARTÍNEZ MENDOZA, WILSON GÓMEZ ARANGO, MANUEL MÁRQUEZ PÉREZ Y JORGE ALBERTO GÓMEZ GALLEGO, presentan demanda en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos, en contra de **LA NACIÓN- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, NACIÓN- MINISTERIO DE MEDIOAMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, DEL INTERIOR Y MINISTERIO DE TRANSPORTE Y DEL IGAC.**

1. ANTECEDENTES

1.1 HECHOS

Que el 30 de Noviembre de 1975 la Asamblea Departamental de Antioquia expidió la Ordenanza 47 de 1975 “por la cual se anexa un territorio del Municipio de Turbo al Municipio de Mutatá.

Que LA NACIÓN- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, NACIÓN- MINISTERIO DE MEDIOAMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, NMINISTERIO DEL INTERIOR Y MINISTERIO DE TRANSPORTE han desconocido la Ordenanza 47 de 30 de Noviembre de 1975, toda vez que han suscrito acuerdos con la sociedad Civil del Chocó, representada por el Comité Cívico por la Salvación y la Dignidad del Chocó, y el Gobernador del Chocó, en los siguientes términos:

“Belén de Bajirá:

“Sobre el caso de la disputa entre Chocó y Antioquia por Belén de Bajirá, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), entregó a las comisiones de Cámara y Senado el informe técnico de deslindes entre ambos departamentos, a favor del Chocó.

Acuerdo suscrito el 26 de Mayo de 2017.

Publicación del Mapa Oficial del Chocó: La publicación del Mapa Oficial del Chocó, por la autoridad competente se realizará el 12 de Junio, de conformidad a la Constitución y la Ley. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior se compromete a reactivar la mesa interinstitucional de concertación de la comunidad de Belén de Bajirá el 23 de Junio de 2017. Se renueva el compromiso del Gobierno Nacional a través de la Unidad Nacional de Protección UNP, de adoptar las medidas de protección eficaces para los líderes de Belén de Bajirá amenazados, de acuerdo al contexto donde residen.

10 mesas: Belén de Bajirá: Adoptar medidas que garanticen la integridad y el dominio territorial del Chocó en Belén de Bajirá, ajustados a la Ley 13 de 1947 y la delimitación contenida en el informe técnico del IGAC.

Ministerios involucrados: Ministerio del Interior.

Fecha de instalación: 23 de Junio”.

Explican los demandantes que en la actualidad se presenta un conflicto limítrofe entre los Departamentos de Antioquia, Chocó y que compromete a los corregimientos de Belén de Bajirá (Municipio de Mutatá), Nuevo Oriente, Macondo y Blanquiceth (Municipio de Turbo), **conflicto que, de ninguna manera, puede resolverse con la publicación de un mapa elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi**, y menos aún que el Gobierno Nacional, en el marco de negociación con el Departamento del Chocó, se obligue a la entrega de dicha franja, a este último Departamento, sin que el Congreso de la República, a través de una Ley, dirima el conflicto, en los términos de la Ley 1447 de 2011.

La delimitación permanente está en trámite ante las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado y Cámara de Representantes.

Expresa el demandante, que mediante concepto de 7 de Mayo de 2014, la Sala de Consulta y Servicio Civil respondió que, para la definición del diferendo debe seguirse el procedimiento de los Artículos 9, 11 y 12 de la Ley 1447 de 2011, en el cual, además, se señaló que el trazado técnico fijado por el IGAC, enviado al

Ministerio del Interior y de Justicia, a través del Oficio 008118 de 23 de Mayo de 2003, es el límite provisional, hasta que la plenaria del Senado de la República establezca el definitivo.

Que mediante Resolución 542 de 2014, el director del IGAC, decidió realizar un nuevo trámite de deslinde, entre los departamentos de Antioquia y Chocó y que el 11 de febrero de 2016, mediante oficio con radicado 2781 el IGAC envió al Senado de la República, expediente de límite dudoso, disponiendo en su escrito, lo siguiente: “Para el IGAC es satisfactorio haber cumplido con la tarea asignada por la Ley y poder aportar este estudio para la discusión y definición del conflicto limítrofe por parte del competente”.

Explica además que el informe técnico emitido por el IGAC, al Congreso de la República, se concluyó que la norma que rige el procedimiento de deslinde entre los Departamentos de Antioquia y Chocó es la Ley 13 de 1947 que crea el Departamento del Chocó, conformado por el territorio de la intendencia de ese mismo nombre y se fijan y se describen sus límites”.

A juicio de los demandantes, con la consideración anterior por parte del IGAC, se desconoce el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, que estableció que se trataba de un límite dudoso entre ambos Departamentos y la **competencia del Congreso para resolver este tipo de procedimientos** y que, adicionalmente, la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes, le preguntó al IGAC, si dentro del deslinde y amojonamiento entre los Departamentos de Chocó se encuentran los elementos de un límite dudoso, a lo que el IGAC contestó que no, con lo que, en sentir de los demandantes, se contraría, lo sostenido por el mismo IGAC, en la Resolución 485 de 9 de Abril de 2001 y mediante Oficio con radicado 2781 sobre la existencia de una controversia de límite dudoso, que era lo que soportaba la competencia para expedir el informe.

Que en sesión conjunta del 14 de diciembre de 2016, las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, aprobaron la siguiente proposición:

“Proponemos a los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes: devolver al IGAC el expediente del límite dudoso entre Antioquia y Chocó, sector Belén de Bajirá, por no cumplir con los elementos esenciales del límite dudoso, establecidos en el Artículo 8º de la Ley 1447 de 2011 y solicitase al Ministerio del Interior, para que emita un concepto sobre la obligatoriedad de llevar a cabo un procedimiento de consulta previa, en el territorio de Belén de Bajirá, con el fin de tener en cuenta la posición de la comunidad en el territorio, de conformidad con la Constitución y la Ley”.

Que el Ministerio del Interior y de Justicia, mediante concepto identificado con radicado MEM.175657.DCP-2500, estableció que no era viable una consulta previa,

dado que según la Constitución le corresponde al Congreso resolver los asuntos de la división general del territorio.

Finalmente, la parte actora precisa, que el IGAC no ha remitido nuevamente el expediente de limite dudoso a la autoridad competente, es decir, al Congreso de la República. En consecuencia, no existe norma superior, que controvierta lo dispuesto en la Ordenanza 47 de 30 de noviembre de 1975.

1.2. PRETENSIONES

Las pretensiones que se presentan con el medio de control son las siguientes:

“PRIMERO: ORDENAR al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI (IGAC), abstenerse de publicar el mapa de los Departamentos del Chocó y de Antioquia, el 12 de junio de 2017.

SEGUNDO: ORDENAR a la NACION — DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, NACIÓN — MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE TRANSPORTE, abstenerse de instalar la mesa de trabajo programada para el 23 de junio de 2017, donde de conformidad con el acuerdo suscrito el 26 de mayo del año en curso, se adoptarán medidas que garanticen la integridad y el dominio territorial del Chocó en Belén de Bajirá, ajustados a la Ley 13 de 1947 y la delimitación contenida en el informe técnico del IGAC, así como cualquier acto o decisión que no se encuentre en consonancia con el ordenamiento jurídico en cumplimiento de lo consagrado en la Ordenanza 47 de 1975 "Por la cual anexa un territorio del Municipio de Turbo al Municipio de Mutatá".

1.3 Trámite procesal

La demanda fue presentada el día 8 de Junio de 2017 en la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Medellín, asignada por reparto al Juzgado Décimo Administrativo, cuyo titular una vez da lectura a la demanda, por auto del 9 de Junio de 2017 (fl. 84), ordena la remisión por competencia del proceso al Tribunal Administrativo de Antioquia, al estimar que era la autoridad competente tratándose de una entidad del orden nacional.

El proceso es remitido al Tribunal, repartido a este Despacho, avocándose su conocimiento por medio de auto del 22 de Junio de 2017 (fl. 89); en un primer momento se resolvió su inadmisión a efectos de que se corrigiesen los defectos advertidos, los cuales una vez subsanados permitieron la admisión de la acción interpuesta y se decretaron las pruebas documentales aportadas con la demanda y la contestación.

Por lo anterior, se pasó el proceso a Despacho para sentencia.

1.4. Posición de las entidades demandadas

1.4.1. DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

En primer lugar, la entidad accionada retoma la línea del tiempo contentiva de los acontecimientos más importantes que se han producido en el diferendo limítrofe, entre el Departamento de Antioquia y el Departamento del Chocó. Ello con el propósito de señalar que el IGAG, se ha limitado a dar cumplimiento de las disposiciones contempladas en la Ley 1447 de 2011, al Decreto Reglamentario 2381 de 2012 y al Decreto Único del Sector 1170 de 2015, con el fin de garantizar la imparcialidad y el debido proceso, al interior del trámite de delimitación.

Dice que el IGAC es la autoridad calificada en materia de producción e investigación geográfica, por lo que, de ella no puede predicarse un supuesto desconocimiento de la Ordenanza 47 de 1975.

Según advierte la accionada, fueron las Comisiones Conjuntas de Ordenamiento Territorial del Senado y la Cámara quienes consideraron que el límite no era dudoso, y, por ello, decidieron devolver el asunto al IGAC, con los efectos legales de que trata el Artículo 11 de la Ley 1447 de 2011. Lo anterior, con el ánimo de concluir que, no fue el Gobierno Nacional, ni el Comité Cívico por la Salvación y Dignidad del Chocó, quienes decidieron el conflicto limítrofe reseñado.

Sobre la consideración expuesta en el Congreso de la República, resalta que el legislativo explicó que no podían dar solución al conflicto planteado, ya que ello implicaba una vulneración a la prohibición legal de dar soluciones limítrofes a los supuestos señalados en el numeral 1.6 de la Ley 1447 de 2011.

Considera además que la circunstancia excepcional para no acreditar el requisito de procedibilidad, esto es, la constitución en renuencia, deviene improcedente, toda vez que la publicación del mapa y la elaboración del respectivo deslinde y amojonamiento, corresponde al cumplimiento de la orden derivada de la culminación del trámite por parte del Congreso de la República. Esta orden fue impartida desde el mes de diciembre de 2016, por lo que se desvirtúa la presencia de un perjuicio irremediable.

Fundamenta su defensa en que i) El ordenamiento jurídico es un sistema jerárquico, y, en esa medida, la Ordenanza 47 de 1975 debe ceñirse a la Ley 13 de 1947 ii) Improcedencia de la acción de cumplimiento, para lo cual explica que dicha Ordenanza no es pasible de ser cumplida a través de esta acción constitucional, ya que, no impone ninguna obligación para la Presidencia de la República.

Posteriormente, la entidad accionada cita el Decreto 2381 de 2012, y, a continuación explica, que existen dos clases de límites: dudosos y tradicionales, y que las Comisiones Conjuntas Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización

y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, consideraron que el límite en disputa no reúne los requisitos para considerarlo “dudoso”, por lo que, en aplicación del Artículo 7º del mencionado Decreto concluyeron que existe una normatividad clara aplicable al terreno.

Son las anteriores razones, las que, según la demandada, conducen a declarar improcedente, la acción de cumplimiento, en los términos en los que fue solicitada.

1.4.2. MINISTERIO DEL INTERIOR.

El Ministerio del interior inicia su defensa proponiendo la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Lo anterior porque, a su juicio, es competencia del IGAC y no de dicho Ministerio, la actualización y publicación de los atlas de Colombia y regionales.

Agrega que la instalación de la mesa de trabajo, a la que se comprometió como Ministerio, es un deber que recae sobre éste, en desarrollo de las funciones contenidas en el Decreto Ley 2893 de 2011, Artículo 2.3, y que el objeto de la misma, era generar un espacio de diálogo con la comunidad y las entidades públicas.

Subraya que la instalación de dicha mesa, de ninguna manera se traduce en la adopción, por parte del Ministerio del Interior, de alguna decisión de fondo de la situación territorial de Belén de Bajirá, sino que, lo que se persigue, es generar espacios de interlocución. Todo lo anterior para expresar que, de ninguna manera puede entenderse como una transgresión de la Ordenanza 47 de 1975.

Finalmente destaca la falta de cumplimiento de requisito de la constitución en renuencia.

1.5.3. Respuesta del IGAC

Precisa que la publicación del mapa no constituye un acto administrativo, ni contiene decisión alguna sobre la distribución de los territorios entre Antioquia y Chocó, sino que, la decisión en mención se hizo en cumplimiento de lo ordenado por el Artículo 11 de la Ley 1447 de 2011 que es, simplemente, poner en forma gráfica, sobre el mapa oficial de Colombia, lo que señala la Ley 13 de 1947 y lo que se precisó en el deslinde terminado de realizar en febrero de 2016.

Explica que el límite interdepartamental sí constituye una decisión y fue adoptada hace 70 años en la Ley 13 de 1947, por lo que, recuerda, el **deslinde es una operación administrativa**, culminada en febrero de 2016, en dónde se precisó, por dónde pasa el límite fijado en 1947.

La demandada se opone a todas las pretensiones, ya que, no ha afectado los servicios de salud, educación, seguridad alimentaria, productividad, medio

ambiente, participación ciudadana, deportes, entre otros, en la aplicación de la Ley 13 de 1947.

Aunado a lo anterior, expresa que no procede la aplicación de la Ordenanza 47 de 1975 de la Asamblea Departamental de Antioquia, pues la norma que señaló los límites del Departamento del Chocó es la Ley 13 de 1947, norma que fue la que se representó en el mapa, además de que una Ordenanza Departamental no modifica ni deroga lo que se dispuso en la Ley mencionada, la cual se encuentra vigente.

Destaca que la publicación del mapa, nada tiene que ver con la ejecución de servicios públicos ni la aplicación de políticas públicas en el futuro y los acuerdos del Gobierno Nacional con el Comité Cívico por la dignidad y salvación del Chocó, tampoco tienen la posibilidad de pasar parte de un territorio, de un departamento a otro. Sobre el particular, solicita la vinculación de la Procuraduría General de la Nación, y la Defensoría del Pueblo, a fin de garantizar la prestación de dichos servicios.

Respecto de los antecedentes fácticos y jurídicos del caso objeto de estudio, hace un recuento sobre los mismos, destacando que no hay lugar a aplicar la Ordenanza 47 de 1975, ya que, insiste, no se trata de un límite dudoso, sino de un límite que fue fijado por la Ley 13 de 1947.

Reitera que en este caso no estamos en frente de un perjuicio irremediable, ya que el demandante no presenta ningún argumento al respecto, además de que la prestación de un servicio público es un derecho de todos los ciudadanos, que debe garantizarse por el Estado, con independencia de que el territorio pertenezca al Chocó o Antioquia.

Esgrime que es “descabellado” solicitarle al Tribunal que no se publique un mapa que ya lo está desde junio 10 de 2010 y que se pretende una Ordenanza por encima de la Ley.

Arguye que la actuación del IGAC se encuentra ceñida a la Constitución y a la Ley para el trámite del deslinde Antioquia-Chocó, al interior del cual, se determinó que la Ley 13 de 1947 era clara en establecer los límites, por lo cual, el Congreso de la República consideró que no se trataba de un límite dudoso, sino tradicional.

Otro argumento importante que el IGAC expresa es que no existe un acto administrativo de su parte, y que la publicación del mapa no constituye un acto administrativo, ni contiene decisión alguna sobre la división de los territorios entre Antioquia y Chocó, sino que, lo que este Instituto hizo fue poner en forma gráfica sobre el Mapa Oficial de Colombia, lo que señala la Ley 13 de 1947.

1.4.4. DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE.

Solicita su desvinculación inmediata del proceso, ya que el Ministerio del Medio Ambiente no tiene injerencia alguna en la publicación del mapa oficial del Chocó ni incumple con ninguna disposición normativa de efectuar las reuniones que se tenían previstas.

Considera que nos encontramos frente a una solicitud abiertamente improcedente, en la cual no se dio cumplimiento al requisito de procedibilidad.

En su sentir, la parte actora cuenta con otro mecanismo, lo cual también torna improcedente el ejercicio de la presente acción constitucional, aunado a que, de los requisitos de la acción de cumplimiento, resalta con toda claridad que no se cumplen, ya que la misma exige que nos encontremos frente a un mandato claro, expreso y exigible, lo que se echa de menos en la presente acción.

Propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, al tiempo en que solicita se desestimen las pretensiones de la demanda, ya que el Ministerio de Medio Ambiente no incumple con disposición jurídica alguna.

1.4.5. MINISTERIO DE TRANSPORTE.

Explica que es improcedente la acción de cumplimiento, ya que no existe una norma clara, expresa y exigible que se repunte incumplida.

Considera también que la acción de cumplimiento no tiene por objeto evitar que las entidades cumplan con sus funciones.

Indica además que las circunstancias planteadas no dan cuenta que el Ministerio de Transporte se encuentre incumpliendo un deber legal, contenido en una Ley, o en acto administrativo y que contenga un mandato imperativo e inobjetable.

De la mano de lo anterior, precisa que el Ministerio de Transporte no tiene dentro de sus funciones la de publicar mapas o instalar mesas de estudio; considera que el Ministerio tampoco es competente para abstenerse de realizar lo solicitado y que la esencia y finalidad de la acción de cumplimiento, nada tiene que ver con lo pretendido por el accionante.

Presenta como excepciones i) Inexistencia de una obligación clara, expresa y exigible respecto de la naturaleza y funciones del Ministerio de Transporte.

2. CONSIDERACIONES

2.1 Competencia

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo asigna, en su artículo 152 numeral 16, la competencia a los Tribunales Administrativos para conocer de los procesos referidos al medio de control de

cumplimiento dirigidos contra las autoridades del orden nacional, o las personas privadas dentro de ese mismo ámbito que desempeñen funciones administrativas.

En consecuencia, esta Corporación es competente para conocer del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley y actos administrativos en primera instancia.

2.2. Marco Normativo.

2.5.1 El medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 146, prevé que cualquier persona podrá demandar ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, surtida la constitución en renuencia, a fin de hacer efectivo el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos, en este sentido se había pronunciado ya el artículo 1° de la Ley 393 de 1997, al disponer:

“ARTICULO 1°. OBJETO. 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.”

Este medio de control es procedente contra toda acción u omisión de la autoridad cuando ésta incumpla, ejecute sus actos o hechos de tal forma que lleven al juzgador a concluir el incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos; también procede frente a la actitud activa o pasiva de particulares en ejercicio de función administrativa.

La Corte Constitucional en sentencia C-893 de 1999¹ respecto a este medio de control que viene estudiándose ha sostenido que, en la Constitución Política del 91 predomina un criterio formal para establecer qué se entiende por Ley, no obstante, destaca que la misma Carta prevé en el sistema normativo ciertas disposiciones que formalmente no son leyes, toda vez que no emanan del Congreso de la República, que tienen una fuerza equivalente a las leyes en sentido formal, citando como ejemplo la posibilidad de que el legislador faculte al Presidente a expedir normas con fuerza de ley (Art. 150 num 10 CP), o durante los estados de excepción (Arts. 212 a 215 CP) el primer mandatario puede expedir decretos legislativos que tienen

¹ CConst, C-898/99. M.P: Alejandro Martínez C.

una suerte de ley temporal con posibilidades de modificar las vigentes o suspender las que le sean contrarias.

Señala también que la permanencia en el sistema normativo de leyes en sentido formal, y normativas equivalentes materialmente a éstas, se permite por el carácter gradual o escalonado del ordenamiento jurídico, concepción que encuentra su origen en la postura de Kelsen. No se trata de una amalgama desordenada de normas, sino que se estructuran jerárquicamente garantizando de esta manera la unidad y el carácter dinámico del ordenamiento, así las disposiciones inferiores encuentran su validez en normas de superior jerarquía, en la medida en que hayan sido expedidas conforme a ellas, y todo el sistema referido a la norma fundamental o regla de reconocimiento, posibilita identificar cuáles normas pertenecen al sistema jurídico en concreto.

La Corte Constitucional entiende que la expresión con fuerza de ley o con fuerza material de ley comprende “que un acto normativo, que no es formalmente una ley, por no haber sido expedido por el Congreso, tiene sin embargo, debido al sistema de fuentes desarrollado en la Carta, el mismo rango jerárquico de las leyes, y por ende puede derogar y modificar otras leyes y, a su vez, no puede ser alterado sino por normas de igual o superior jerarquía, esto es, por la Constitución, por otras leyes, o por otras normas con fuerza de ley.”²

Ahora bien, se conoce para qué y cuál es el objeto del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza de ley, así como, cuáles son las normas y que rango y alcance deben tener para que pueda pedirse su cumplimiento, a través de dicho instrumento judicial. No obstante, esto no es suficiente para que el medio de control a que viene haciéndose alusión sea procedente, desde el año 2004 bajo la lectura de la Ley 393 de 1997, el Consejo de Estado en sus pronunciamientos ha establecido cuáles son los requisitos mínimos para su procedencia:

“...Según se colige del contenido de la Ley 393 de 1997, los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere, son los siguientes:

1º) 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).

² Ibídem.

2º) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (art. 5º y 6º).

3º) Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8º).

4º) No procederá la acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente a quien ejerció la acción...”³

3.2. El mandato imperativo e inobjetable como requisito de prosperidad del medio de control de cumplimiento.

Dispone el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 que el medio de cumplimiento procede contra la acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos que lleven al juez de conocimiento a deducir inminente incumplimiento de normas; de ahí que no puede tratarse de cualquier cláusula general de carácter normativo, sino de forzar el cumplimiento de aquellas que no versen sobre el poder discrecional de las autoridades, o que solo constituyen un marco orientador de políticas y principios, sino de normas con **mandatos expresos, explícitos y exigibles a autoridad determinada**.

Sobre este punto, ha dicho el Consejo de Estado⁴ que es necesario que el mandato que se pide exigir, sea imperativo, indudable, específico e inequívoco; sostiene que la lectura del texto de la norma le debe dar la certeza al juez de que a aquella autoridad a la que ordenará cumplir lo incumplido sí es, sin discusión, la llamada a acatar la obligación. Y al hacer el análisis al caso que en su momento estudiaba, concluye:

“Una atenta lectura de estas disposiciones permite asegurar que en ellas nó (sic) se establece ninguna obligación clara y expresa para ninguna de las autoridades contra las cuales se está accionando y por los motivos que dieron lugar a esta acción.”

En otra ocasión, el Consejo de Estado⁵ al dar lectura a la norma invocada como incumplida, infirió que consagraba parámetros generales para el desarrollo planificado del municipio, y determinaba reglas de comportamiento para la

³ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sala de lo Contenciosos Administrativo. C.P.: Dra. María Nohemí Hernández Pinzón, decisión del 18 de marzo de 2004

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda -Subsección "A", C.P: Clara Forero de Castro, 16 de julio de 1998. Radicación Número: ACU-337.

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, C.P: Darío Quiñones Pinilla, 30 de octubre de 2003, Radicación número: 63001-23-31-000-2003-0626-01(ACU)

convivencia; consideró que la norma era amplia con posibilidades de concreción, solo a través de medidas y políticas concretas a corto, largo y mediano plazo; y para decidir, reiteró su posición en el siguiente sentido:

(...) la Sala reitera su jurisprudencia en el sentido de señalar que la acción de cumplimiento (sic) no procede **para exigir el cumplimiento de normas generales y abstractas que no son claras en la exigibilidad del deber que se dice omitido**. De hecho, no debe olvidarse que la procedencia de la acción de cumplimiento parte de la existencia de una obligación o de un mandato imperativo que surge de manera directa de la norma cuyo cumplimiento se reclama.

En el año 2012 el Consejo de Estado⁶ en segunda instancia decidió una acción de cumplimiento, en la cual sostuvo que no estaba llamada a prosperar, como quiera que se solicitaba imponer el cumplimiento de un acto administrativo expedido por el Inco que establecía una tarifa diferencial para un peaje, y de la lectura de dicho acto, concluyó:

“Por último, y para ilustrar la posición reiterada del Consejo de Estado⁷ tratándose del requisito del mandato imperativo e inobjetable necesario para verificar cuál ha sido la conducta de la autoridad, y si en efecto esta incumple con lo que el deber jurídico impuesto y atribuido le ordena; en el 2013 al estudiar el caso de un interno que pedía ser promovido de fase dentro del tratamiento penitenciario que venía descontando con motivo de una condena impuesta de 62 meses de pena privativa de la libertad, respecto a las disposiciones que solicitó hacer cumplir, se dijo:

Debe aclarar la Sección que la acción de cumplimiento se instituyó con el fin de determinar si una autoridad pública o los particulares, en ejercicio de funciones públicas, desconocen las normas con fuerza de ley o los actos administrativos que les impone un deber claro e inobjetable, circunstancia que impide que por esta misma razón existan pronunciamientos que se encuentren fuera de la órbita de esta acción y que necesariamente dependen de lo que al respecto consideró un juez penal, ello en lo relativo a la condena impuesta al actor, sin que sea posible v.gr. con el propósito de acceder a lo solicitado, desconocer y conceder el efecto pretendido por el actor, máxime cuando la ubicación en una determinada fase requiere la evaluación de aspectos objetivos y subjetivos del condenado, como ocurre en el sub - lite.

Establecidas las características del mandato para que sea exigible en ejercicio del medio de control de cumplimiento, y siendo ello un requisito para la prosperidad de las pretensiones, pasa la Sala a analizar si las disposiciones cuyo cumplimiento se exigen gozan de ser inobjetables, imperativas e inequívocas.

⁶ Consejo de Estado, Sección Quinta, 9 de Febrero de 2012, C.P (E): Susana Buitrago Valencia Radicación Número: 66001-23-31-000-2011-00286-01(Acu)

⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, 2 de mayo de 2013, C.P: Susana Buitrago Valencia, Radicación Número: 25000-23-24-000-2012-00805-01(Acu)

3. CASO CONCRETO.

3.1. Aspecto previo. Sobre la Constitución en renuencia.

Previo a decidir sobre la admisión de la presente acción, pasará la Sala a determinar si la solicitud cumple con los requisitos que debe satisfacer la demanda en ejercicio del medio de control de cumplimiento, en especial, el requisito de procedibilidad, cual es, la constitución en renuencia de las entidades accionadas.

El artículo 10 de la Ley establece:

“La solicitud deberá contener:

1. El nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la acción.
2. La determinación de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo incumplido. Si la Acción recae sobre Acto Administrativo, deberá adjuntarse copia del mismo. Tratándose de Acto Administrativo verbal, deberá anexarse prueba siquiera sumaria de su existencia.
3. Una narración de los hechos constitutivos del incumplimiento.
4. Determinación de la autoridad o particular incumplido.
- 5. Prueba de la renuencia, salvo lo contemplado en la excepción del inciso segundo del artículo 8º de la presente Ley, y que consistirá en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva.**
6. Solicitud de pruebas y enunciación de las que pretendan hacer valer.
7. La manifestación, que se entiende presentada bajo gravedad del juramento, de no haber presentado otra solicitud respecto a los mismos hechos o derechos ante ninguna otra autoridad”.

En concordancia con lo anterior, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispuso en su artículo 161 lo siguiente:

“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...)

1. 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. (...)”

El artículo 8º de la Ley 393 de 1997 dispone que es necesario para que proceda la acción de cumplimiento deducir por parte de la autoridad obligada la acción u omisión de una norma con fuerza de ley o actos administrativos previa reclamación del interesado, así:

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

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado

dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.
Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda”.

Antes de presentarse la demanda con la cual se ejerce la acción de cumplimiento es necesario constituir la prueba de la renuencia del funcionario en acatar la norma o normas que se invocan, pues sólo cuando “... la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no haya contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”, puede acudirse a la jurisdicción contencioso administrativa.

Del texto de la Ley se desprende y lo ha establecido la Jurisprudencia⁸, que la prueba de la renuencia consiste en la **demonstración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva**, con indicación concreta del objeto de la petición, la citación de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo incumplido por el funcionario **y la acción u omisión que origina el incumplimiento**. En relación con la actitud renuente se entiende que la autoridad debe ratificarse en el incumplimiento o no contestar a tal solicitud dentro del término de diez **(10)**. **Este requisito sólo exonera al demandante cuando se encuentre en una situación excepcional que permita prescindir de ella, previa sustentación de ello en el libelo.**

Frente a lo anterior, es importante retomar el contenido del Artículo 8º de la Ley 393 de 1997, que señala que es posible eximirse del deber de acreditar la constitución en renuencia cuando exista la posibilidad de que se configure un inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable.

En este caso, si bien se observa, que la parte actora no cumplió con el requisito de la Constitución en renuencia, para la Sala es claro que en efecto, se encontraba dentro de la excepción contenida en el Artículo 8º de la Ley 393 de 1997, puesto

⁸ Ver, por ejemplo **CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA. Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA.** Bogotá, D. C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil once (2011). Radicación número: **05001-23-31-000-2011-01189-01(ACU)**. Actor: **COINTERMINAS S.A.** Demandado: **INSTITUTO COLOMBIANO DE GEOLOGIA Y MINERIA –INGEOMINAS.**

que, como se logró demostrar y se sustentó debidamente, se estaba frente a un perjuicio irremediable.

Como se sabe, la acción fue ejercida el 8 de junio de 2017, ante la inminencia presente de que el IGAC publicara el mapa del Chocó, mientras que la acción, justamente, lo que perseguía era que no se publicara dicho mapa, además de que se suspendieran las reuniones con la comunidad, en las cuales se diera por sentado, se ejecutaran acciones para garantizar que el territorio pertenecía al Departamento del Chocó.

Esta situación de inminencia, y teniendo en cuenta que el compromiso que fuera adquirido era publicar el mapa oficial antes del 12 de Junio de 2017, además de que las reuniones se encontraban citadas para el 23 de Junio de 2017, explican la exoneración del cumplimiento del requisito de procedibilidad de la constitución en renuencia, por cuanto, verdaderamente podría hablarse de un perjuicio irremediable.

Es por lo anterior, que, aunque las partes alegaron como excepción previa el incumplimiento de dicho requisito, no es menos cierto que los actores, en este caso, se encontraban dentro de la excepción, contenida en la misma Ley, ya que, a más tardar, el 12 de Junio de 2017, se cumpliría el término con el cual contaba el IGAC para publicar el mapa.

De otro lado, también lograron acreditar suficientemente que existió un Acuerdo suscrito el 26 de Mayo de 2017, en el cual, los integrantes del Gobierno Nacional se comprometen a: **“Adoptar medidas que garanticen la integridad y el dominio territorial del Chocó** en Belén de Bajirá ajustados a la Ley 13 de 1947 y la delimitación contenida en el informe técnico del IGAG. a. Ministerios involucrados: Ministerio del Interior b. Fecha de instalación: 23 de junio”

3.2. Sobre la procedencia del medio de control.

En el presente caso, se reputa incumplida la Ordenanza 47 de 1975 “por la cual se anexa un territorio del Municipio de Turbo al Municipio de Mutatá” expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia.

Dicha disposición establece:

“LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA, en uso de sus atribuciones legales y en especial por las conferidas en el artículo 187, parágrafo 40 de la Constitución Nacional ORDENA

Artículo Primero. A partir de la vigencia de la presente Ordenanza, segréguese del Municipio de Turbo, el territorio denominado Bajirá y comprendido por los siguientes límites: Partiendo de la desembocadura del Río Porros() en el Río León, se sigue en línea recta y paralela al cuadrante del mapa levantado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - (DANE) hacia el Occidente, pasando por la parte norte de la Ciénaga Palo de Agua hasta encontrar los límites de los Departamentos de Antioquia y Chocó.

Parágrafo. Los límites técnicos correspondientes al territorio materia de esta segregación son los siguientes: Tomando como punto de partida la desembocadura del Río Porroso en el Río León, punto que se encuentra en la intersección de las coordenadas planas de GaussX= 1.318.100 Y= 1.718 500, se sigue en línea recta con rumbo N 90 000 r- 00 W hasta encontrar los límites departamentales entre Antioquia y Chocó.

Artículo Segundo. El territorio descrito en el artículo precedente se anexa para todos los efectos civiles, penales, laborales, administrativos, policivos, etc a la comprensión jurisdiccional del Municipio de Mutatá.

Artículo Tercero. Para efectos de actualización del mapa del Departamento, comuníquese la presente Ordenanza al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Artículo Cuarto. Esta Ordenanza rige a partir de su sanción".

Como se anotó, dentro de los requisitos de la acción de cumplimiento se encuentra que la misma recaiga sobre un mandato imperativo e inobjetable contenido en una disposición con fuerza material de Ley o acto administrativo.

En el presente caso, no se establece una obligación, ni ningún mandato de hacer o no hacer en cabeza del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ni del Departamento Administrativo Presidencia de la República, del Ministerio de Medio Ambiente o del Ministerio de Transporte.

Tampoco contempla dicha Ordenanza una prohibición clara o expresa para los Ministerios accionados de realizar reuniones de dicha índole, es decir, no consagra un límite para el Gobierno Nacional de realizar acciones tendientes a tratar el tema en cierta parte del territorio.

Se observa que esta disposición de ninguna manera establece una prohibición de publicar mapas de los Departamentos de Chocó y Antioquia. Tampoco establece la prohibición de instalar mesas de trabajo.

Son estas razones las que conducen a la Sala a considerar que no es la acción de cumplimiento el mecanismo procesal idóneo para elevar pretensiones de esta índole, ya que la norma que se reputa incumplida no contiene un mandato expreso, imperativo e inobjetable para las entidades accionadas en el sentido de abstenerse de publicar mapas o realizar reuniones con la comunidad, en los cuales se definan los límites territoriales entre Antioquia y Chocó.

De manera que la Ordenanza 47 de 1975 no contiene una norma clara en relación con la exigibilidad del deber que se dice omitido, por lo que, no puede prosperar la acción de cumplimiento para lograr el cumplimiento de dicho acto administrativo.

Como última consideración, quiere la Sala recordar que la acción de cumplimiento además es improcedente para solicitar el reconocimiento de derechos particulares que están en discusión. Así fue expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C-1194 de 2001, y reiterado por la Sección Segunda, como se sigue:

“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 legitimidad 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: 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”.

De todo cuanto se ha expuesto, resalta con toda claridad, que la acción de cumplimiento es improcedente para que se acate el contenido de la Ordenanza 47 de 1975, más aún cuando esta 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, ya que por lo demás, este mecanismo se ha reservado para asegurar la protección de derechos indiscutibles, más no para derechos que se estén discutiendo en sede administrativa, lo cual no obsta, para que se puedan ejercer otros medios de control

idóneos y adecuados, consagrados en el ordenamiento jurídico para esclarecer la integridad territorial del Departamento de Antioquia, ante las instancias competentes para conocer de los mismos.

Por lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE ORALIDAD** del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**, administrando justicia en nombre de la ley

FALLA:

PRIMERO. NEGAR las pretensiones del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, en cuyo ejercicio el Señor JOSE LUIS NOREÑA RESTREPO Y OTROS, demandó a la **NACIÓN- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, NACIÓN- MINISTERIO DE MEDIOAMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, NMINISTERIO DEL INTERIOR Y MINISTERIO DE TRANSPORTE Y FUE VINCULADO EL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI-**, por las razones expuestas en la parte motiva de la sentencia.

SEGUNDO. Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la ley 393 de 1997.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala de la fecha, como consta en **ACTA NÚMERO 73.**

LOS MAGISTRADOS,

ÁLVARO CRUZ RIAÑO

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ