

**ACCION DE CUMPLIMIENTO - Presupuestos / ACCION DE CUMPLIMIENTO -  
Falta de competencia para decidir acciones de cumplimiento reguladas por  
ley 388 de 1997**

En el caso bajo estudio, los demandantes solicitan que se ordene el cumplimiento del artículo 106 de la Ley 388 de 1997 que prevé la obligación de reconstrucción de inmuebles de conservación declarado como patrimonio cultural, calidad que según los demandantes goza el bien de su propiedad. De manera conexa, solicitan el cumplimiento de los artículos 28 de la Ley 163 de 1959; 15 y 26 del Decreto 264 de 1963; 106 de la Ley 388 de 1997; 8º, 11 y 15 de la Ley 397 de 1997; 69, 70 y 74 de la Ley 734 de 2002; 2º numerales 5º y 8º del Decreto 1313 de 2008; 6º, 13, 16, 20, 21, 42, 80, 112 y 122 del Decreto 763 de 2009; 40, 120 y 123 de la Resolución 2432 de 2009; 8º y 9º del Decreto 1469 de 2010. Todo lo anterior, según dan cuenta los propios demandantes, pretenden que se declare el estado de ruina del inmueble de su propiedad, consecuentemente, se ordene su demolición y posterior reconstrucción a cargo de los demandados según las previsiones del artículo 106 de la Ley 388 de 1997. De conformidad con las normas y los antecedentes jurisprudenciales transcritos, la Sala concluye que la jurisdicción competente para tramitar la demanda objeto de estudio es la ordinaria y no la contencioso administrativa, por cuanto, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 116 de la Ley 388 de 1997, la competencia para asuntos como el sub examine está asignada a los Jueces Civiles del Circuito.

**FUENTE FORMAL:** LEY 9 DE 1989 / LEY 388 DE 1997 / CODIGO DE  
PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 140 NUMERAL 1

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre los requisitos para la prosperidad de una acción de cumplimiento, Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 6 de noviembre de 1997, expediente ACU-032 y Sección Quinta, sentencia del 6 de febrero de 2003, expediente ACU 1688 y de 4 de agosto de 2006, expediente 2004-02394.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO**

Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00804-01(ACU)**

**Actor: ELSA LINEY GOMEZ CORDOBA Y OTRO**

**Demandado: MINISTERIO DE CULTURA**

Se resuelve la impugnación interpuesta contra la sentencia de 7 de febrero de 2012 dictada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que negó las pretensiones de la demanda de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda.

Los señores Elsa Liney Gómez Córdoba y Alfredo Lugo Calderón, por medio de apoderado, en ejercicio de la acción prevista por la Ley 393 de 1997, demandaron a la Nación - Ministerio de Cultura para que se le ordene el cumplimiento de los artículos 8º, 11 y 15 de la Ley 397 de 1997; 106 de la Ley 388 de 1997; 69, 70 y 74 de la Ley 734 de 2002; 6º, 13, 16, 20, 21, 42, 80, 112 y 122 del Decreto 763 de 2009; 2º numerales 5º y 8º del Decreto 1313 de 2008; 8º y 9º del Decreto 1469 de 2010; 40, 120 y 123 de la Resolución 2432 de 2009; 28 de la Ley 163 de 1959 y; 15 y 26 del Decreto 264 de 1963. (fl. 2).

Dichas pretensiones las fundamentó en los siguientes hechos:

- Que el inmueble de propiedad de los accionantes identificado con el número predial 001010301520013000 ubicado en el sector 3 manzana 152, está clasificado por el PEM (Plan Especial de Manejo y Protección) como de conservación de tipo arquitectónico, dentro del sector antiguo de Popayán.
- Que el 23 de junio de 2004 informaron a Planeación Municipal, respecto de los daños ocasionados a la casa por parte de la vecina de la carrera 9ª No. 7-48, razón por la cual solicitaron la verificación en ese momento del estado de las paredes y bien de su propiedad.
- Que el 18 de octubre de 2005 presentaron petición al "Curador Urbano" para que les informara las obras a ejecutar, así como las medidas preventivas para garantizar la estabilidad de la pared que es en tierra y adobe. De igual manera informaron los daños ocasionados con las obras de demolición iniciadas por vecinos.
- Que el 21 de octubre de 2005 la oficina de Planeación Municipal suspendió la obra del predio vecino ubicado en la carrera 9ª No. 7-48.
- Que el 24 de octubre de 2005 el Curador Urbano 2 manifestó que el propietario del inmueble aledaño al de los accionantes debía *"...proyectar y levantar paredes propias, de tal forma que se garantice la estabilidad y estado actual de la pared medianera. Y que dichos muros deben contar con las normas estructurales vigentes de sismorresistencia."*
- Que el 4 de noviembre de 2005 enviaron comunicación al Curador Urbano No. 2 en la que se le informó que *"...ellos permitieron la demolición sin el respectivo permiso no estando siquiera aún radicada licencia de construcción, y no se dio informe a los vecinos colindantes desde un principio de la realización de una demolición, ni de ninguna clase de obra de tal magnitud, ni de parte de la autoridad competente del vecino. Se deja constancia nuevamente de los daños que en ese momento y a futuro se podían general con las actuaciones del señor Hoyos, y se solicita que se haga una protección efectiva a esa situación."*
- Que el 21 de diciembre de 2005 la Curaduría Urbana No. 2 informó al propietario del predio vecino sobre la aprobación y viabilidad arquitectónica por parte del Centro Filial de Monumentos, con lo cual se le permitiría realizar las demoliciones y obras planteadas en los planos presentados.

- Que el 31 de enero de 2006 los accionantes presentaron querrela penal por daño en bien ajeno en contra del señor Jaime Hoyos Vivas propietario del predio vecino.
- Que el 7 de abril de 2006 la Oficina de Planeación Municipal le informó al accionante Alfredo Lugo Calderón *“...que la señora María Mercedes Córdoba con predio ubicado en la carrera 9 No. 7-60, contiguo al inmueble de Jaime Hoyos Vivas, tiene licencia para construcción de “culata en muro medianero, por lo tanto la obra que ejecutaron no corresponde al señor Hoyos”.*
- Que el 2 de marzo de 2007 ante el Juzgado Sexto Civil Municipal se concilió *“...respecto a la obligación de hacer, fundamentada en acta de conciliación realizada ante la fiscalía 13 delegada ante los jueces penales municipales, por querrela penal por el delito de daño en bien ajeno, donde el señor Hoyos Vivas se comprometía a reparar los daños y a cumplir lo dispuesto por Planeación Municipal y la Curaduría Urbana No. 2.”.*
- Que el 29 de agosto de 2008 Planeación Municipal les manifestó a los accionantes que *“...La administración en su oportunidad sancionó al señor Hoyos Vivas, y a la señora Urbina Rincón, por sanción urbanística que daba lugar, no siendo procedente sancionarlo nuevamente, (...) puesto que ya fue vencido en juicio.”.*
- Que mediante oficios del 15 y 18 de diciembre de 2009 los accionantes informaron a Planeación Municipal que el señor Hoyos Vivas hizo entrar trabajadores al predio, quienes *“...desprendieron parte del techo de la casa de habitación de mis mandantes, y por lo cual la estructura está a punto de colapsar.”*, ante lo cual Planeación el 20 de enero de 2010 respondió *“...que la situación con terceros no es de su competencia.”.*
- Que el 19 de noviembre de 2010 solicitaron al Curador Urbano No. 2 expedición de licencia para *“...el cerramiento de la casa, que las condiciones habitacionales eran deplorables, que la administración tenía la culpa de todo lo que hasta el momento había sucedido,...”.*
- Que el 22 de junio de 2011 la Curaduría Urbana No. 2 les comunicó que *“...le pone en conocimiento de una acta sin numero (sic) de 4 de mayo de 2011, expedida por el comité (sic) técnico (sic) del Consejo Departamental de Patrimonio del Cauca de 4 de mayo de 2011 del cual el curador (sic) Urbano No. 2 hizo parte. CINCUENTA DIAS CALENDARIO o TREINTA Y CINCO DIAS HABLES, después de haberse pronunciado dicho Consejo.”.*
- Que el 13 de julio de 2011 solicitaron apoyo al Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura para que dirimiera la situación presentada, quien contestó el 10 de octubre de la misma anualidad que *“...ellos no son los competentes sino la alcaldía municipal de Popayán....”.*
- Que el 17 de noviembre de 2011 enviaron al Ministerio de Cultura comunicación en la que se le *“...cita de manera, clara y expresa las normas que a consideración de mis poderdantes se han violado en este caso, y que son deber exclusivo del Ministerio de Cultura hacerlas cumplir, por cuanto el inmueble afectado esta declarado Nacionalmente (sic) como un Bien (sic) de interés Cultural (sic). ...”.* (fls. 3 a 15)

En consecuencia, solicitaron al juez constitucional:

*“...PRIMERO: (...) Se solicitó (sic) especialmente al Ministerio de Cultura el cumplimiento de la ley 397 de 1997 en sus artículos 8, 11, 15 y concordantes.*

*SEGUNDO: Se instó (sic) al Ministerio de Cultura cumplir con la Ley 388 de 1997 en su artículo (sic) 106 y concordantes. Obligación de reconstrucción de inmuebles de conservación.*

*TERCERO: Se conminó (sic) al Ministerio de cultura cumplir con la LEY 734 DE 2002, artículo (sic) 69, 70, 74 y concordantes. Y en conexidad con dicha ley cumpla igualmente con el artículo 80 decreto (sic) 763 de 2009 y concordantes.*

*CUARTO: se solicitó (sic) al Ministerio de Cultura y a su órgano asesor y consultivo Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, den cumplimiento al decreto (sic) 1313 DE (sic) 2008, artículo (sic) 2 . Nral (sic) 5 y 8 y concordantes.*

*QUINTO: Se pidió al Ministerio de Cultura que de cumplimiento al DECRETO 1469 DE 2010 artículo (sic) 8, 9 y concordantes.*

*SEXTO: Se acciono (sic) al Ministerio de Cultura para que de cumpliera (sic) con lo manifestado en el PEMP - resolución 2432 de 2009 del sector antiguo de Popayán declarado como bien de interés cultural del ámbito nacional. Artículos 40, 123, 120 y concordantes.*

*SEPTIMO(sic): Se reclamo (sic) al Ministerio de Cultura haga cumplir con el Decreto 763 de 2009, artículos 6, 13, 16, 20, 21, 42, 112, 122 y concordantes, en conexidad con la NSR-98.*

*OCTAVO: Se pidió al Ministerio de Cultura el cumplimiento de la ley (sic) 163 de de (sic) 1959 artículo (sic) 28 y concordantes, en conexidad con el decreto (sic) 264 de 1963, artículos 15 y 26.*

*NOVENO: TODAS LAS DEMAS (sic) NORMAS QUE ENCUENTRE A BIEN CONSIDERAR EL HONORABLE TRIBUNAL se encuentran inacatadas por el Ministerio de Cultura, y que perjudican de manera directa a mis representados con su incumplimiento.”. (fl. 2).*

## **1.2. La contestación de la demanda.**

**1.2.1.** La apoderada del Ministerio de Cultura solicitó que se declare improcedente la acción, en razón a que no se incumplió norma alguna, *“...que, en realidad, tanto los hechos como las pretensiones lo que persiguen son intereses netamente particulares de los accionantes, los cuales resultan inviables a través de la presente acción.”*

Sostuvo que la demanda carece de pretensiones, sin embargo, los accionantes solicitan el cumplimiento de una serie de normas de competencia de las autoridades municipales y de los curadores urbanos.

Propuso las siguientes excepciones: (i) Improcedencia de la acción de cumplimiento contra el Ministerio, porque los accionantes no acreditaron el requisito de procedibilidad previo exigido por la Ley 393 de 1997; (ii) Ineptitud de la demanda, por cuanto se omitieron acápites importantes y se presentó una indebida acumulación de hechos; (iii) Falta de legitimación en la causa por pasiva, en razón a que el Ministerio no incumplió el precepto legal invocado; (iv) Improcedencia de la acción por no configurarse, incumplimiento alguno por parte del Ministerio; (v) Litis consorcio necesario, solicitó la vinculación de las

autoridades que realmente les corresponde dar cuenta acerca del presunto incumplimiento de normas; y (vi) Temeridad debido a que *“...la conducta de los accionantes (sic) no se ajusta a las previsiones del artículo 71 del C. de P. C., pues incumplen los deberes de que tratan los numerales 1, 2 y 3, incurriendo así en las causales 1 y 2 del artículo 74; que el artículo 72, ibídem, prevé la responsabilidad patrimonial para la parte que con sus actuaciones incurra en temeridad o cause perjuicios a otra, ...”*. (fls. 25 a 33).

**1.2.2.** La Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Popayán, vinculada por el Tribunal como demandada, informó los diversos trámites en los cuales la accionante Elsa Liney Gómez Cardona ha sido parte y advirtió que *“...Consultada la Oficina Jurídica de este ente municipal, se conoció que en el Juzgado Segundo Administrativo de Popayán, se viene tramitando demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho que aun se encuentra en trámite y que involucra esta causa y las motivaciones base de litigio entre los propietarios de ambos predios.”*. (fls. 164 a 166).

**1.2.3.** El Curador Urbano Dos del Círculo de Popayán, vinculado como demandado por el Tribunal, solicitó que se declarara la improcedencia de la acción *“...por lo menos en lo que respecta a las actuaciones de carácter administrativo que ha desplegado la Curaduría Urbana Dos de Popayán...”*.

Señaló que *“...El incumplimiento permanente a las exigencias normativas urbanísticas por parte de la señora Elsa Liney Gómez, efectuadas por el Consejo de Patrimonio y que fueron requeridos en su momento como consecuencia de la ley, no puede servir de excusa para que opere una orden de cumplimiento, contraria a la ley y a la constitución (sic).”*.

Sostuvo que los accionantes no acreditaron la renuencia, al menos con relación a las diferentes actuaciones administrativas desplegadas por esa Curaduría, de conformidad con lo previsto en la Ley 393 de 1997. (fls. 350 a 363).

**1.2.4.** El Curador Urbano Uno del Círculo de Popayán, vinculado al proceso como demandado por el Tribunal, solicitó *“...se Excluya (sic) del trámite procesal al Curador Urbano No. 1 de Popayán, por no ser litisconsorcio necesario en la presente actuación y por estar plenamente demostrado que en el ejercicio de su función no incumplió ningún deber legal ni por acción ni por omisión de sus funciones públicas administrativas.”*.

Propuso como excepciones: *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”* por cuanto *“...quien debe comparecer al presente proceso como litisconsorcio necesario o facultativo es quien ostentaba el cargo de Curador Urbano, quien otorgó y aprobó la expedición de la licencia de obra menor de conformidad a lo establecido (sic) en el PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE POPAYAN - ACUERDO 06/2002, conforme se relaciona en los hechos de la acción.”*; y la *“Inexistencia de incumplimiento de un deber legal”*, toda vez que *“...expidió en cumplimiento de los requisitos que la ley le otorga, el permiso para ejecutar la obra menor en agosto 27 de 2007.”*. (fls. 393 a 397).

**1.2.5.** La Secretaría de Gobierno de Popayán, la Casa de la Justicia de Popayán y la Alcaldía Municipal de Popayán, vinculadas al proceso como demandadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, guardaron silencio.

### **1.3. La sentencia impugnada.**

Es la proferida el 15 de febrero de 2012 por la Subsección "B" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que resolvió declarar no probadas las excepciones propuestas por el Ministerio de Cultura y la Curaduría Urbana No. 1 de Popayán, y denegó las pretensiones de la demanda.

De las excepciones propuestas por el Ministerio de Cultura y la Curaduría Urbana No. 1 de Popayán, dijo:

(i) Respecto de la constitución de renuencia señaló que los accionantes aportaron al proceso la reclamación enviada por la empresa de mensajería "Deprisa" al Ministerio de Cultura el 17 de noviembre de 2011, documento en el cual se solicitó el cumplimiento de las normas invocadas;

(ii) Ineptitud de la demanda, adujo que la parte actora hizo una descripción extensa de los hechos y además cumplió con los requisitos previstos en el artículo 75 del C. de P. C., razón por la cual no está llamada a prosperar;

(iii) Temeridad, no prospera por cuanto no se tiene conocimiento de que la parte demandante "...esté adelantando acción similar ante otro juzgado o corporación."

(iv) Falta de legitimación en la causa por pasiva, señaló "...que en algunas de las normas invocadas por la parte demandante como incumplidas, se encuentra llamado a cumplir el Ministerio de Cultura, aunque para su actuar requiera información de otras entidades..."

En cuanto a la Curaduría Urbana No. 1 de Popayán, adujo que por ser la encargada de estudiar, tramitar y expedir las licencias de construcción y en el *sub iudice* se discute precisamente la construcción y afectación de un inmueble de interés cultural, está directamente implicada, asimismo, "...no se hace mención dentro del articulado demandado a las curadurías urbanas, pero sí a las autoridades competentes, y en ese concepto se incluyen las curadurías..." en consecuencia, la excepción no prospera.

(v) Litis consorcio necesario, no esta llamada a prosperar por cuanto "...el juez vinculó también a este proceso como demandadas a las autoridades del nivel territorial que debían dar cumplimiento a las normas presuntamente incumplidas."

(vi) En relación a las excepciones de "improcedencia de la acción por no configurarse, incumplimiento alguno por parte del Ministerio de Cultura", así como la de "inexistencia de incumplimiento de un deber legal" propuestas por el Ministerio de Cultura y la Curaduría Urbana No. 1 de Popayán, respectivamente, señaló "...constituyen verdaderos argumentos de fondo que sustentan la defensa, dirigidos a cuestionar la ausencia de mérito de las súplicas de la demanda...", por tanto, se examinaron en conjunto con el estudio de la controversia objeto de juzgamiento.

Sostuvo que "...en la medida en que la intervención del Ministerio de Cultura y demás entidades del orden municipal demandadas depende de los conceptos y actos administrativos que emitan otras entidades y del estado en que se encuentren los bienes inmuebles, para que en el marco de su funciones procedan de conformidad con la ley."

Agregó que "...En cuanto al supuesto incumplimiento de las normas invocadas por parte de las entidades demandadas, se tiene que, igualmente, algunas normas no contienen un mandato imperativo para etas, y otras que al parecer sí tienen ese

*carácter, ya han sido cumplidas por las entidades territoriales y nacionales, por lo tanto las pretensiones no pueden prosperar.”.*

Concluyó que *“...si bien no existe dentro del expediente queja alguna que haya sido presentada por la demandante y de la cual las entidades demandadas no se hayan pronunciado, la Sala observa que el Ministerio de Cultura, la Alcaldía Municipal de Popayán, Secretaría de Gobierno, Oficina Asesora de Planeación, la Casa de la Justicia de Popayán, y las Curadurías Urbanas 1 y 2 de esa municipalidad han sido diligentes en el ejercicio de sus respectivas funciones.”*, y como quiera que las normas invocadas como incumplidas *“...algunas no contienen un mandato claro e inobjetable para dichas autoridades y otras que si parecen tenerlo ya han sido cumplidas por las mismas, se denegarán las pretensiones de la demanda.”*. (fls. 434 a 481).

#### **1.4. La impugnación.**

Los accionantes impugnaron la sentencia de primera instancia, pues adujeron que *“...de las normas incoadas en la acción de cumplimiento, esta claro que estas (sic) son totalmente exigibles al Ministerio de Cultura como autoridad competente, contienen un mandato claro, en unos casos sancionar, en otros dar curso a una solicitud de PEMP individual. El Ministerio de Cultura no se puede escudar en que no fue informado, porque el tenía (sic) la obligación de informarse por si mismo en lo contentivo al PEMP, realizando visitas periódicas y a través del Consejo Nacional de Monumentos, la omisión a este deber perjudica a los administrados que como mi poderdante, debió en última instancia y ante la inminencia de los perjuicios apelar a la acción de cumplimiento. ...”*.

Señaló que el fallo de primera instancia *“...va en contravía de la seguridad jurídica, por cuanto el carácter público de la acción de cumplimiento no solo garantiza los derechos de quien la interpone, sino de todos los potenciales afectados por el incumplimiento del deber jurídico. Además del hecho apremiante que la casa de habitación de mis mandantes necesita ser rehabilitada cuanto antes, debido a que debido (sic) a las intervenciones a la pared, se necesita hacer algo urgentemente sobre esa parte, pero no se puede debido a que ahí habitan en manera hacinada mis mandantes y su grupo familiar.”*. (fls. 482 a 515).

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. Competencia.**

Esta sección es competente para resolver la impugnación contra el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del C.C.A que le confiere al Consejo de Estado la competencia para conocer en segunda instancia las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos.

Por otra parte, el Acuerdo 015 del 22 de febrero del 2011 establece que la Sección Quinta conoce de *“Las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”*.

## 2.2. De la acción de cumplimiento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Acción de Cumplimiento tiene por objeto otorgar a toda persona la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para lograr que las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas, acaten la ley y los actos administrativos.

En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

La jurisprudencia de la Corporación ha precisado que para la prosperidad de una acción de cumplimiento es necesario que se presenten, en forma concurrente los siguientes presupuestos: i) que la obligación que se pida hacer cumplir esté consignada en una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, lo cual excluye de su fundamento las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices; ii) que la norma esté vigente; iii) que la norma contenga un deber jurídico claro, expreso y exigible a cargo del accionado y; iv) que se pruebe la renuencia del exigido a cumplir, o se pruebe que el cumplimiento se ha pedido directamente a la autoridad de que se trate.<sup>1</sup>

## 2.3. El problema jurídico.

El problema jurídico a resolver en esta instancia consiste en determinar si en cumplimiento de las normas referidas como incumplidas hay lugar a ordenar la demolición y reconstrucción del inmueble de propiedad de los accionantes.

## 2.4. Cuestión previa.

La Sala procederá a analizar si la jurisdicción contencioso administrativa es competente para conocer de la presente demanda, que en ejercicio de la acción de cumplimiento prevista por la Ley 393 de 1997, se formuló para exigir principalmente el cumplimiento del artículo 106 de la Ley 388 de 1997 que prevé la obligación de reconstrucción de inmuebles de conservación; y como accesorios el cumplimiento de los de los artículos 28 de la Ley 163 de 1959; 15 y 26 del Decreto 264 de 1963; 106 de la Ley 388 de 1997; 8º, 11 y 15 de la Ley 397 de 1997; 69, 70 y 74 de la Ley 734 de 2002; 2º numerales 5º y 8º del Decreto 1313 de 2008; 6º, 13, 16, 20, 21, 42, 80, 112 y 122 del Decreto 763 de 2009; 40, 120 y 123 de la Resolución 2432 de 2009; 8º y 9º del Decreto 1469 de 2010.

Al respecto, es de la mayor importancia resaltar que el artículo 116 de la Ley 388 del 18 de julio de 1997 "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones", reguló una **especial** acción de cumplimiento en los siguientes términos:

***"Procedimiento de la acción de cumplimiento. Toda persona, directamente o a través de un apoderado, podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo relacionado con la aplicación de los instrumentos previstos en la Ley 9ª de 1989 y la presente ley."***

---

<sup>1</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 6 de noviembre de 1997, expediente ACU-032.y Sección Quinta, Sentencia del 6 de febrero de 2003, expediente ACU 1688 y de 4 de agosto de 2006, expediente 2004-02394..

*La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad administrativa que presuntamente no esté aplicando la ley o el acto administrativo. Si su no aplicación se debe a órdenes o instrucciones impartidas por un superior, la acción se entenderá dirigida contra ambos aunque podrá incoarse directamente contra el jefe o Director de la entidad pública a la que pertenezca el funcionario renuente. Esta acción se podrá ejercitar sin perjuicio de las demás acciones que la ley permita y se deberá surtir el siguiente trámite:*

*1. El interesado o su apoderado presentará la demanda ante el juez civil del circuito la cual contendrá, además de los requisitos generales previstos en el Código de Procedimiento Civil, la especificación de la ley o acto administrativo que considera no se ha cumplido o se ha cumplido parcialmente, la identificación de la autoridad que, según el demandante debe hacer efectivo el cumplimiento de la ley o acto administrativo y la prueba de que el demandante requirió a la autoridad para que diera cumplimiento a la ley o acto administrativo.*

(. ..) ". (Subrayas y negrillas fuera del texto)

Esta Sección en providencia de 14 de diciembre de 2006<sup>2</sup> respecto de la procedencia y competencia de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de la demanda, que en ejercicio de la acción de cumplimiento prevista por la Ley 393 de 1997, se presentó para exigir el cumplimiento de normas de la Ley 388 de 1997, señaló:

*"Pocos días después [de la vigencia de la Ley 388], por medio de la Ley 393 del 29 de julio de 1997, el legislador desarrolló el artículo 87 de la Constitución y reguló el trámite y procedencia de la acción de cumplimiento.*

*Ello muestra que, evidentemente, las Leyes 388 y 393 de 1997 diseñaron un mecanismo procesal para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo. No obstante, la primera, creó una acción especial por su contenido y procedimiento, pues solamente se dirige para obtener la ejecución de normas referidas al tema que regula, esto es, el cumplimiento de una ley o acto administrativo relacionado con la aplicación de los instrumentos previstos en la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997. Por su parte, la Ley 393 de 1997, se diferencia de la anterior por señalar la procedencia de la acción constitucional prevista por el artículo 87 de la Constitución Política en relación con normas con fuerza material de ley o actos administrativos de naturaleza subjetiva o generales.*

*Teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 72 del Código Civil y 3º de la Ley 153 de 1887 la ley posterior prevalece sobre la ley anterior siempre y cuando el texto normativo posterior verse sobre la misma materia, la regule de manera íntegra y pugne con las disposiciones de la regulación legal anterior. De hecho, la simple regulación posterior no deja sin efectos jurídicos la norma anterior, puesto que solamente tiene efectos derogatorios aquella normativa que la reemplace.*

---

<sup>2</sup> Exp. 08001-23-31-000-2005-03220-01.

*En tal contexto, la interpretación de normas que contienen disposiciones jurídicas diferentes no solamente debe tener en cuenta el momento en el que se expiden –si es anterior o posterior- sino también el contenido sustancial de aquellas –si es general o especial-. En efecto, si existe una norma general y otra especial, así esta última sea anterior, pueden interpretarse de manera armónica y no se excluyen, pues la primera regulará condiciones y características aplicables en la mayoría de los casos y la segunda regirá las situaciones jurídicas y fácticas precisas que contiene.*

*Así las cosas, se tiene que la acción de cumplimiento regulada por la Ley 393 de 1997 como mecanismo procesal “para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”, es una norma general que se aplica en todos los casos no regulados expresa y específicamente por el legislador. Por su parte, la acción de cumplimiento a que hace referencia la Ley 388 de 1997 es una norma especial, que se limita a desarrollar un procedimiento para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo relacionado con la aplicación de los instrumentos previstos en la Ley 9ª de 1989 y la misma Ley 388 de 1997, por lo que se agota en ese contenido normativo.*

*En este orden de ideas, ante la existencia de una norma general que regula la acción de cumplimiento y otra especial que se refiere a esa acción, pero con un objetivo preciso que no contradice la regla general sino que, precisamente, se convierte en una excepción a aquella, se concluye que el artículo 116 de la Ley 388 de 1997 no fue derogado y, por el contrario, se encuentra con plenos efectos jurídicos, por lo que debe aplicarse.”<sup>3</sup>*

En consideración con lo referido, la cuestión que debe resolver la Sala se circunscribe a analizar si se pretende el cumplimiento de normas o actos administrativos relacionados con la aplicación de los instrumentos previstos en la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997, pues si así fuere, tal y como lo dispone el artículo 116 de la Ley 388 de 1997, la competencia para conocer de este asunto corresponderá al Juez Civil del Circuito y, por ende, esta jurisdicción no sería competente.

En el caso bajo estudio, los demandantes solicitan que se ordene el cumplimiento del artículo 106 de la Ley 388 de 1997 que prevé la obligación de reconstrucción de inmuebles de conservación declarado como patrimonio cultural, calidad que según los demandantes goza el bien de su propiedad. De manera conexa, solicitan el cumplimiento de los artículos 28 de la Ley 163 de 1959; 15 y 26 del Decreto 264 de 1963; 106 de la Ley 388 de 1997; 8º, 11 y 15 de la Ley 397 de 1997; 69, 70 y 74 de la Ley 734 de 2002; 2º numerales 5º y 8º del Decreto 1313 de 2008; 6º, 13, 16, 20, 21, 42, 80, 112 y 122 del Decreto 763 de 2009; 40, 120 y 123 de la Resolución 2432 de 2009; 8º y 9º del Decreto 1469 de 2010.

Todo lo anterior, según dan cuenta los propios demandantes, pretenden que se declare el estado de ruina del inmueble de su propiedad, consecuentemente, se

---

<sup>3</sup> A esa misma conclusión llegaron las Secciones Primera, Cuarta y Quinta de esta Corporación, en los autos del 28 de mayo, 6 de julio y 3 de septiembre de 1998, respectivamente. Posteriormente reiterada en auto proferido por esta Sección el 19 de febrero de 2004, expediente ACU-2003-01014 y en auto de 14 de diciembre de 2006, exp. 08001-23-31-000-2005-03220-01.

ordene su demolición y posterior reconstrucción a cargo de los demandados según las previsiones del artículo 106 de la Ley 388 de 1997.

De conformidad con las normas y los antecedentes jurisprudenciales transcritos, la Sala concluye que la jurisdicción competente para tramitar la demanda objeto de estudio es la ordinaria y no la contencioso administrativa, por cuanto, al tenor de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 116 de la Ley 388 de 1997, la competencia para asuntos como el *sub examine* está asignada a los Jueces Civiles del Circuito.

En consecuencia, de conformidad con lo señalado en el artículo 140, numeral 1º, del C.P.C., el proceso es nulo "*cuando corresponde a distinta jurisdicción*", por lo que la Sala declarará la nulidad de todo lo actuado, a partir del auto de nueve (9) de diciembre de 2011, inclusive, que admitió la demanda, y dispondrá remitir el expediente a los Juzgados Civiles del Circuito de Popayán (reparto), para lo de su competencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

**RESUELVE:**

**DECLARASE** la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de nueve (9) de diciembre de 2011, inclusive.

**REMITASE** el expediente a los Juzgados Civiles del Circuito de Popayán (reparto), para lo de su competencia.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Presidente

**MAURICIO TORRES CUERVO**  
BARREIRO

**ALBERTO YEPES**