

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO-Niega / INEXISTENCIA DE UN MANDATO IMPERATIVO E INOBJETABLE / ACTO ADMINISTRATIVO SOBRE EL CUAL SE EXIGE EL CUMPLIMIENTO NO CONTIENE OBLIGACIÓN CLARA EXPRESA NI EXIGIBLE PRETENDIDA / ENTREGA REAL O RESTITUCIÓN DE ÁREAS ASIGNADAS AL CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL GOBIERNO DE LA BOQUILLADE-Obligación pretendida / ADJUDICACIÓN DE TERRENOS BALDÍOS RURALES COMO TIERRAS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS INTEGRADAS EN EL CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL GOBIERNO RURAL DE LA BOQUILLA A TÍTULO COLECTIVO-Resolución sobre la cual se exige el cumplimiento

Alegan los actores el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No. 467 del 30 de marzo de 2012, por medio de la cual fueron adjudicados terrenos baldíos rurales como tierras de las Comunidades Negras integradas al Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Gobierno Rural de La Boquilla. Analizado el acto administrativo invocado, se advierte que éste no contiene un mandato claro y expreso para la Agencia Nacional de Tierras, toda vez que lo que se dispuso fue la adjudicación de terrenos baldíos rurales como tierras de las Comunidades Negras integradas en el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Gobierno Rural de La Boquilla, en los que se precisó los linderos, las actividades para los beneficiarios consistentes en trámites de registro y en el uso y protección de los recursos renovables, pero en ninguna parte se determinó la entrega real y material o restitución de las áreas asignadas a los actores. En este orden de ideas, resulta evidente que del contenido de los acto administrativo invocado no surge la existencia de una obligación clara, expresa ni exigible, pues solo se dispuso la asignación de unas áreas de terreno de un predio rural, pero no se indicaron las condiciones para su restitución, es decir no incorpora obligación para la entidad frente a este aspecto, como lo pretende la parte actora.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA-ARTÍCULO 87 / [LEY 393 DE 1997](#)-ARTÍCULO 1 / [LEY 393 DE 1997](#)-ARTÍCULO 5 / [LEY 393 DE 1997](#)-ARTÍCULO 7 / [LEY 393 DE 1997](#)-ARTÍCULO 8 / [LEY 393 DE 1997](#)-ARTÍCULO 9 / [LEY 393 DE 1997](#)-ARTÍCULO 15 / [LEY 393 DE 1997](#)-ARTÍCULO 21 / [LEY 393 DE 1997](#)-ARTÍCULO 25 / RESOLUCIÓN 467 DEL 30 DE MARZO DE 2012 EXPEDIDA POR EL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 13001-23-33-000-2018-00380-01(ACU)

Actor: CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL GOBIERNO DE LA BOQUILLA

Demandado: AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y OTROS

Asunto: Acción de Cumplimiento- Fallo de Segunda Instancia

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de 14 de agosto de 2018, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar negó la presente acción de cumplimiento.

1. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

A través de escrito radicado el 7 de mayo de 2018^[1], ante la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cartagena, el señor Jhon Jairo Ortega Ricardo, como representante legal del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Gobierno Rural de La Boquilla demandó a la Agencia Nacional de Tierras, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique- *Cardique*, la Agencia de Desarrollo Rural- ADR y el Establecimiento Público Ambiental- EPA, con la finalidad de que cumpla la Resolución N° 467 del 30 de marzo de 2012, expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER- por medio de la cual fueron adjudicados terrenos baldíos rurales como tierras de las Comunidades Negras integradas en el Consejo

Comunitario de la Comunidad Negra del Gobierno Rural de La Boquilla.

1.2. Hechos

La Sala sintetiza los supuestos fácticos de la demanda así:

Por medio de Resolución N° 467 del 30 de marzo de 2012, expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER-fue adjudicado, en calidad de tierras, de las Comunidades Negras los terrenos baldíos rurales ocupados colectivamente por las comunidades negras integradas en el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Gobierno Rural de La Boquilla.

El Consejo Comunitario de La Boquilla, ha promovido diversas peticiones con la finalidad de que se entreguen las tierras adjudicadas por medio de la Resolución N° 467 del 30 de marzo de 2012. Sin embargo, no ha sido posible.

1.3. Pretensiones

En la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

"1. Sírvase ORDENAR, de acuerdo a sus competencias, al: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL REPRESENTADO POR EL MINISTRO JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA O QUIEN HAGA SUS VECES; AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS REPRESENTADA POR MIGUEL SAMPER STROUSS O QUIEN HAGA SUS VECES; AGENCIA DE DESARROLLO RURAL REPRESENTADA POR JUAN

PABLO DIAZGRANADOS PINEDO O QUIEN HAGA SUS VECES, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE-CARDIQUE REPRESENTADA POR OLAFF PUELLO CASTILLO O QUIEN HAGA SUS VECES; ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DEL DISTRITO-EPA REPRESENTADA POR IRVIN PEREZ MUÑOZ O QUIEN HAGA SU VECES el pleno cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Resolución No. 467 del 30 de marzo de 2012 expedida por el entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, por medio de la cual le fue adjudicada en calidad de Tierras de Las Comunidades Negras” los terrenos baldíos 9 rurales ocupados colectivamente por las comunidades negras integradas en el Consejo Comunitario de La Comunidad Negra del Gobierno Rural de La Boquilla.

2. Solicito que se compulse copia a la Procuraduría General de la Nación para que se investigue disciplinariamente las actuaciones de los funcionarios implicados en el incumplimiento de la Resolución 467 del 30 de marzo de 2012 expedida por el Incoder.”.

1.4. Trámite en primera instancia

El escrito contentivo de la demanda de cumplimiento fue recibido en la Oficina de Apoyo Judicial de Cartagena, correspondiéndole por reparto al Tribunal Administrativo de Bolívar que: **i)** mediante auto de 6 de junio de 2018, admitió la presente acción de cumplimiento solo contra la Agencia Nacional de Tierras y ordenó ponerle en conocimiento para que rindiera el informe correspondiente (Fs. 49-51), **ii)** en providencias del 27 de junio de 2018 (fl. 66-67) y 12 de julio de 2018 (fls. 101-102), vinculó a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique- Cardique, la Agencia de Desarrollo Rural- ADR y al Establecimiento Público Ambiental-EPA y, finalmente, **iii)** en auto de 27 de julio de 2018 (fl. 183),

rechazó la práctica de pruebas testimoniales solicitadas por la Agencia de Desarrollo Rural.

1.5. Informes

1.5.1. La Agencia Nacional de Tierras aludió que no le es exigible el cumplimiento de las normas de las cuales pretende la parte demandante, toda vez que esta es una competencia que después de la liquidación del INCODER y la creación de las Agencias de Desarrollo Rural y Nacional de Tierras, le compete a la primera. Asimismo, manifestó que corresponde a una competencia ambiental en la cual no se encuentra involucrada la Agencia Nacional de Tierras.

1.5.2. El Establecimiento Público Ambiental-EPA. Se opuso a las pretensiones de la demanda, al respecto señaló que la entidad no es la autoridad legalmente facultada para acatar lo establecido en el artículo 13 de la Resolución N° 467 del 30 de marzo de 2012, toda vez que dicho acto fue expedido por el INCODER.

1.5.3. La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique-Cardique aludió que de conformidad con la [Ley 99 de 1993](#), es la entidad encargada de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente, por tal motivo no ha incurrido en actuación u omisión en el cumplimiento de lo establecido en la Resolución N° 467 del 30 de marzo de 2012.

1.5.4. La Agencia de Desarrollo Rural- ADR manifestó que se encuentra adelantando las acciones necesarias para cumplir al numeral 7° de la Resolución 467 de marzo de 2012, en el sentido de construir estrategias de fortalecimiento productivo, pesquero, acuícola, etnoturístico, ecoturístico y de comercialización de los productos tradicionales de La Boquilla.

Asimismo indicó que no se puede predicar el incumplimiento porque la entidad se encuentra adelantando las actuaciones necesarias para identificar los

compromisos adquiridos por el INCODER para efectos de darle cumplimiento a la luz del objeto y funciones de la agencia de desarrollo rural.

1.6. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Bolívar, en sentencia de 14 de agosto de 2018, negó la presente acción.

Al respecto, concluyó que la obligación contenida en el acto del cual se pretende exigir el cumplimiento, no constituye un mandato imperativo e inobjetable por sí solo, sino que, para lograr el objetivo buscado es necesario el acompañamiento de otros documentos o actos administrativos en los cuales se determine, de manera concreta que: i) se tenga el reglamento interno aprobado por la Asamblea General, del Consejo Comunitario de la Comunidades Negras del Gobierno Rural de La Boquilla ii) que el acto se encuentre ejecutoriado, así como iii) el plan de uso, manejo y ordenamiento, el reglamento interno de la comunidad, aprobados, los cuales no obran en el expediente, por lo que estos requisitos que se deben tener no se encuentran satisfechos, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Resolución 467 de 2012.

1.8. Impugnación

La parte accionante impugnó la sentencia de primera instancia. Al respecto, aportó copia del reglamento interno y plan de manejo ambiental de la comunidad, aprobado por la Asamblea General el 5 de julio de 2013.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra el fallo de primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, 150 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-C.P.A.C.A.– [Ley 1437 de 2011](#),^[21] y el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer 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. Generalidades de la acción de cumplimiento^[31]

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo [87](#) de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *"acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido"*. En igual sentido, el artículo 1º de la [Ley 393 de 1997](#) precisa que *"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos"*.

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la

República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2º de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional *“el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo” (subraya fuera del texto) ^[4].*

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la [Ley 393 de 1997](#), se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)^[5].

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8 señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito "*cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable*" caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

2.2.1. Normas contra las que procede la acción de cumplimiento y requisitos

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprenden tanto la ley en sentido formal como la ley en sentido material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos [150-10](#), [212](#), [213](#), [215](#) y [341](#) de la Constitución Política.^[6]

Sin dejar a un lado, la procedencia de la acción de cumplimiento contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad

unilateral de la administración de producir efectos jurídicos, se precisa lo anterior, si se tiene en cuenta que no es dable el mecanismo constitucional previsto en el artículo 87 constitucional frente a actos de mera ejecución, pues tales determinaciones no tienen la categoría de un verdadero acto administrativo, ya que solo se limitan a materializar una orden judicial o administrativa .^[7]

Dentro de este contexto, resulta pertinente manifestar que es inadecuada la acción de cumplimiento en relación con normas fundamentales, *“pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia [C-193 de 1998](#), al concluir que no procede ésta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas”*^[8].

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad de la acción y, para ello, es necesario que el demandante previamente a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado.^[9]

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual

a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Lo cual se explica en "garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio..."^[10].

Como consecuencia de lo anterior, y a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales,^[11] imponer sanciones,^[12] hacer efectivo los términos judiciales de los procesos,^[13] o perseguir indemnizaciones,^[14] por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos,^[15] a menos que estén apropiados;^[16] o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales, en este último caso el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 Superior.^[17]

2.2.2. La diferencia entre la acción de cumplimiento con otras acciones constitucionales

Finalmente, pertinente resulta resaltar, por pedagogía, la diferencia que existe entre la acción de cumplimiento con otras de categoría constitucional como son las populares, de grupo o de tutela, veamos:

La acción de cumplimiento y la popular tienen como rasgo distintivo en que la primera *"busca la protección del ordenamiento jurídico y en algunos casos la eficacia del derecho del particular, contenido en una norma legal..."*^[18], por su parte la segunda *"procura la protección de derechos e intereses colectivos, a través de medidas dirigidas a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio o la restitución de las cosas a su estado anterior cuando fuere posible."*^[19]

Y, la diferencia entre la acción de cumplimiento y la de tutela es explicada por la jurisprudencia constitucional al señalar:

"Cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de la autoridad, se está en el ámbito de la acción de tutela. Cuando lo que se busca es la garantía de derechos de orden legal o lo que se pide es que la administración de aplicación a un mandato de orden legal o administrativo que sea específico y determinado, lo que cabe en principio, es la acción de cumplimiento"^[20].

Por su parte, la acción de grupo es disímil a la de cumplimiento, ya que la primera de ellas centra su objetivo en la reparación de los daños ocasionados a un grupo de personas que no puede ser inferior a veinte, mientras la figura jurídica del artículo 87 constitucional se contrae en la búsqueda de la efectividad de las leyes o los actos administrativos.

2.3. Análisis del caso concreto

Hechas las anteriores precisiones le corresponde a la Sala determinar si confirma, revoca o modifica la sentencia de primera instancia que negó la acción de cumplimiento formulada por el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Gobierno Rural de La Boquilla contra la Agencia Nacional de Tierras, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique- *Cardique*, la Agencia de Desarrollo Rural- ADR y el Establecimiento Público Ambiental- EPA. Para el efecto, analizará los presupuestos para la prosperidad de la acción.

2.3.1. Lo que se pide cumplir

En la demanda se pretende que la Agencia Nacional de Tierras, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique- *Cardique*, la Agencia de Desarrollo Rural- ADR y el Establecimiento Público Ambiental- EPA den cumplimiento a la Resolución N° 467 del 30 de marzo de 2012, expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER- por medio de la cual fueron adjudicados terrenos baldíos rurales como tierras de las Comunidades Negras integradas en el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Gobierno Rural de La Boquilla.

2.3.2. De la renuencia^[21]

Como se explicó previamente, la procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que **consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato** legal o consagrado en acto administrativo **con citación precisa de éste** y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que "...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento^[221]...".

Sobre este tema, esta Sección^[231] ha dicho que:

"Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos^[241]” (Negritas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la [Ley 393 de 1997](#) establece lo siguiente:

“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.

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

Por lo tanto, la Sección debe estudiar si la parte demandante acreditó que constituyó en renuencia a las autoridades demandadas antes de presentar la acción.

Al respecto, a folios 22 al 30 obra solicitud dirigida al liquidador del INCODER Mauro Rodríguez Plata Cerón, con radicado N° 20161119060 del 7 de abril de 2016. En dicha oportunidad se pidió:

"PRIMERO. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, Solicitamos al INCODER dentro del marco de sus funciones legales, realizar todas las medidas administrativas para restituir el predio ocupada (sic) por el señor HERNÁN JOEL BOHÓRQUEZ MONTOYA, ubicado en el Corregimiento de La Boquilla y que de acuerdo a lo resuelto en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)- Sala de Casación Civil en sentencia del 24 (sic) de febrero de 2016 Rad. SC 1727-2016, Exp.: 11001-0203-000-2004-01022-00, este predio es de dominio público y se encuentra en terrenos de bajamar perteneciente a la Ciénega de La Virgen y además se ubica dentro del territorio colectivo titulado al Consejo Comunitario de La Boquilla según lo dispuesto en la Resolución 467 del 30 de marzo de 2012 del INCODER."

SEGUNDO. Con fundamento a la anterior petición, solicitamos al INCODER, que de manera preventiva oficie y/o a la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias y sus Secretarías del Interior, Planeación y todas las dependencias distritales encargadas del desarrollo urbano, para que se abstenga de llevar a cabo políticas urbanísticas y de cambio del uno (sic) del suelo rural del (sic) Territorio Colectivo del Consejo Comunitario de **La** Boquilla, ya que esto atentaría con la esencia del título colectivo que tiene esta comunidad. De igual forma solicitamos que se oficie a la Capitanía de Puerto de Cartagena y **la** DIMAR para que se abstenga de otorgar cualquier tipo de concesiones sobre las playas y demás zonas marítimas dentro del territorio colectivo de La Boquilla que atente contra (sic) ya que esto vulneraría el derecho preferencia que tiene la comunidad del Consejo comunitario de La Boquilla sobre el uso y explotación de bienes de uso público, derecho que les nos (sic) fue otorgado por la Resolución No 467 de 2012 del INCODER. Finalmente de igual manera oficial (sic) a las Curadurías Urbanas de Cartagena de Indias y a la Oficina de Instrumentos Públicos para que se abstenga de adelantar cualquier actuación reconocimiento de derechos o diligencia administrativa que atente contra el Derecho de

Propiedad Colectiva que goza este Consejo comunitario según el título colectivo antes citado.

TERCERO. *Comendidamente Solicitamos al INCODER prestar su apoyo técnico, jurídico y administrativo para el cumplimiento de todas (sic) disposiciones contenidas en la Resolución No. 467 del 30 de marzo de 2012 expedida por el INCODER en especial las contenidas en los Artículos 7º y 13º de esta resolución, por la cual le fue otorgado Título Colectivo al Consejo Comunitario de La Boquilla.*

CUARTO. *Comendidamente Solicitamos al INCODER nos indiquen cuál es el trámite o procedimiento a seguir para Solicitar al Distrito de Cartagena de Indias el no pago o suspensión del impuesto predial y otro tipo de tributos y gravámenes que recaen sobre los predios que conforman el Título Colectivo del Consejo Comunitario de la Boquilla Resolución No. 467 del 30 de marzo de 2012 expedida por el INCODER.”*

Bajo este panorama, la Sala encuentra que el requisito de procedibilidad **se encuentra satisfecho**, toda vez que la parte accionante, previo a acudir al juez constitucional, solicitó ante el INCODER en Liquidación, hoy Agencia Nacional de Tierras, el cumplimiento de la Resolución No. 467 del 30 de marzo de 2012 la cual, a su juicio, se encuentra desatendida; aspecto suficiente para dar por acreditada la citada exigencia.

Asimismo, es relevante precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o porque, aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al querer de la persona.

Este aspecto también se encuentra acreditado en el caso sometido a consideración de la Sección, en tanto, en el plenario no obra prueba de que el Liquidador del Incoder, actualmente, Agencia Nacional de Tierras haya hecho manifestación alguna frente al requerimiento de 7 de abril de 2016 de la parte accionante. Con base en lo anterior, para la Sala no cabe duda que debe entenderse agotado el requisito de constitución en renuencia.

2.3.3. Disposiciones que se pretenden cumplir

En el asunto que ocupa la atención de la Sala, la parte actora pretende el cumplimiento de la Resolución No. 467 del 30 de marzo de 2012, expedida por el INCODER, que dispone:

"RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: TÍTULO COLECTIVO. Adjudicar a favor de la comunidad negra organizada e integrada en el CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL GOBIERNO RURAL DE LA BOQUILLA, representada legalmente por el señor BENJAMÍN LUNA GÓMEZ, identificado con la cédula de ciudadanía número 9100204 de Cartagena, los terrenos baldíos rurales ocupados colectivamente por esta comunidad, los cuales están ubicados en el Distrito de Cartagena, Departamento de Bolívar.

El territorio colectivo adjudicado tiene una extensión de 39 Has + 7028 mts², según plano número 10-0-1007 de fecha 29 de marzo de 2012, apoyado en GPS, base cartográfica de plancha IGAC No. 10-0-1007, y LINDEROS TÉCNICOS

PUNTO DE PARTIDA. Se tomó como tal, el punto número (1) de coordenadas planas $X = 845215$ m.E- $Y = 1651862$ m.N, ubicado en la desembocadura de la Boca denominada Boca Principal La Boquilla en el mar Caribe.

Colinda así:

NORTE: del punto número (1) se continúa en sentido general sureste, colindando con la Boca denominada la Boquillita, en una distancia de 231 metros, hasta llegar al punto número (2) de coordenadas planas $X = 845431$ m E.- $Y = 1651781$ m N., ubicado en la desembocadura de un caño en la Boca Principal La Boquilla.

ESTE: del punto número (2) se continúa en sentido general sureste, siguiendo el Caño, en una distancia acumulada de 966 metros, pasando por puntos número (3) de coordenadas planas $X = 845329$ m.E.- $Y = 1651499$ m N., número (4) de coordenadas planas $X = 845288$ m E.- $Y = 1651153$ m.N, número (5) de coordenadas planas $X = 845415$ m E.- $Y = 1650990$ m N, número (6) de coordenadas planas $X = 845408$ m E.- $Y = 1650979$ m N., hasta llegar al punto número (7) de coordenadas planas $X = 845422$ m E.- $Y = 1650976$ m N., ubicado sobre la vía al mar Cartagena-Barranquilla.

Del punto número (7) se continúa en sentido general suroeste, colindando con la vía que conduce de Cartagena a Barranquilla (denominada vía al mar), en una distancia acumulada de 1182 metros, pasando por el punto número (8) de coordenadas planas $X = 844952$ m E.- $Y = 1650471$ m N., hasta llegar al punto número (9) de coordenadas planas $X = 844430$ m E.- $Y = 1649771$ m N., ubicado en el cruce de la vía al mar Cartagena-Barranquilla con calle 36.

SUR: del punto número (9) se continúa en sentido general noroeste, siguiendo la calle 36, en una distancia de 63 metros, hasta llegar al punto número (10) de coordenadas planas $X = 844340$ m E.- $Y = 1649858$ m N., ubicado en el cruce de la calle 36 con carrera 10.

Del punto número (10) se continúa en sentido general Noreste, siguiendo la carrera 10 en una distancia de 38 metros, hasta encontrar el punto número (11) de coordenadas planas $X = 844361$ m E.- $Y = 1649890$ m N., ubicado en el cruce de la carrera 10 con calle 37.

Del punto número (11) se continúa en sentido general este, siguiendo la Calle 37 en una distancia de 37 metros, hasta encontrar el punto número (12) de coordenadas planas $X = 844332$ m E.- $Y = 1649911$ m N., ubicado en el cruce de la Calle 37 con Carrera 9. Del punto número (12) se continúa en sentido general Suroeste, siguiendo la Carrera 9 en una distancia de 31 metros, hasta encontrar el punto número (13) de coordenadas planas $X = 844313$ m E.- $Y = 1649886$ m N, ubicado en el cruce de la calle 36 con Carrera 9.

Del punto número (13) se continúa en sentido general Noroeste, en una distancia de 67 metros, hasta encontrar el punto número (14) de coordenadas planas $X = 844261$ m E.- $Y = 1649931$ m N, ubicado en zona de playa del mar Caribe.

OESTE: del punto número (14) se continúa en sentido general Noreste, colindando con el mar Caribe, en una distancia acumulada de 2172 metros, pasando por los puntos número (15) de

coordenadas planas X = 844802 m E-Y = 1650773 m N, número (16) de coordenadas planas X = 845100 m E-Y = 1651427 m N, hasta llegar al punto número (1) de coordenadas y colindancias conocidas, lugar de partida y cierre.

ARTÍCULO SEGUNDO: BIENES DE USO PÚBLICO: El título colectivo otorgado mediante la presente resolución, no incluye la propiedad sobre los bienes de uso público. No obstante, en armonía con lo dispuesto en los artículos 19 y 21 de la [Ley 70 de 1993](#), la comunidad negra beneficiaría tendrá derecho de prelación para su uso y aprovechamiento, sobre las playas, áreas de manglar y de la Ciénaga de la Virgen.

ARTÍCULO TERCERO: CARÁCTER Y RÉGIMEN LEGAL DE LAS TIERRAS ADJUDICADAS. En armonía con lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Política y el artículo 7o de la [Ley 70 de 1993](#), las Tierras de Comunidades Negras que por la presente resolución se adjudican, tienen el carácter legal de "Tierras de la comunidad negra de La Boquilla" son de propiedad colectiva y no enajenables, además de imprescriptibles e inembargables.

En consecuencia, sólo podrán enajenarse las áreas que sean asignadas a un grupo familiar, por la disolución de aquél o por cualquier otra causa que señale el reglamento interno aprobado por la Asamblea General del Consejo Comunitario, según Artículo 17 del [Decreto 1745 de 1995](#).

En todo caso, el ejercicio del derecho preferencial de ocupación o adquisición, únicamente podrá recaer en otro miembro de la comunidad respectiva o, en su defecto, en otros miembros del grupo étnico al que pertenece la comunidad negra beneficiaría.

ARTÍCULO CUARTO: ADMINISTRACIÓN. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 32 del [Decreto 1745 de 1995](#), el territorio titulado como "Tierras de las Comunidades Negras", será administrado por la Junta del CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL GOBIERNO RURAL DE LA BOQUILLA, con base en el reglamento interno aprobado por la Asamblea General del mismo, en relación con su sistema normativo interno, uso y aprovechamiento tradicional de los recursos naturales.

Todas las distribuciones que en relación al territorio se realicen, se harán respetando el sistema normativo propio, usos y costumbres ancestrales, aprovechamiento conservación y trasmisión de los derechos territoriales de los miembros del Consejo Comunitario.

La Junta del Consejo Comunitario deberá establecer mecanismos de administración y manejo que garanticen la equidad, la autonomía y

la justicia en el reconocimiento y asignación de las áreas de trabajo para cada una de las personas, familias y veredas que la conforman, de manera que se evite la concentración de tierra en pocas manos y se permita el acceso equitativo y a las mismas; de igual manera posibilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de los cuales se beneficien todos los integrantes de la comunidad. Sobre las áreas que el estado adquiera y adjudique al consejo comunitario en beneficio de esta comunidad.

En los demás aspectos, la administración y manejo de los territorios que por la presente Resolución se adjudican, se someterán a los usos y costumbres de la comunidad negra beneficiaria y a las disposiciones consagradas en la [Ley 70 de 1993](#) y demás normas especiales sobre la materia.

ARTÍCULO QUINTO: USO Y MANEJO DE LAS AREAS A TITULAR. De conformidad con lo estipulado en el inciso 2° del artículo 32 del [Decreto 1745 de 1995](#), reglamentario de la [Ley 70 de 1993](#), la Junta del CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL GOBIERNO RURAL DE LA BOQUILLA en conjunto con la directriz de la Asamblea General, determinará la distribución, el uso y manejo de las áreas a titular.

ARTÍCULO SEXTO: SERVIDUMBRES. En cumplimiento de lo reglado en el artículo 13 de la [Ley 70 de 1993](#), la presente adjudicación queda sujeta a las disposiciones que regulan la titulación de baldíos, especialmente a las servidumbres pasivas de tránsito, acueducto, canales de riego o drenaje y las necesarias para la adecuada explotación de las áreas adyacentes Recíprocamente, las tierras de la Nación y las de los demás colindantes con el territorio adjudicado, se sujetarán a las servidumbres indispensables para el cómodo beneficio de las tierras adjudicadas.

ARTÍCULO SEPTIMO: DESARROLLO PRODUCTIVO Y COMERCIALIZACIÓN. El Ministerio de Agricultura, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER o quien haga sus veces, así como las entidades del sector rural y pesquero, construirán con la junta del Consejo Comunitario a partir de las definiciones de su Asamblea la estrategia de fortalecimiento productivo, pesquero, acuícola, etnoturístico, ecoturístico y de comercialización de los productos tradicionales de La Boquilla.

ARTÍCULO OCTAVO: OCUPANTES DE BUENA FE DEL TERRITORIO. Dentro de los territorios colectivos que por esta Resolución se adjudican, no quedan involucradas personas ajenas a la comunidad negra beneficiaria, que de acuerdo con lo previsto en el numeral 4° del artículo 22 del [Decreto 1745 de 1995](#), tuvieren la calidad de terceros ocupantes de buena fe.

ARTICULO NOVENO: OCUPACIONES DE MALA FE. Las ocupaciones que a partir de la expedición de la presente Resolución se adelanten por personas no pertenecientes al grupo étnico negro de La Boquilla, sobre las tierras que se adjudican, no darán derecho al interesado para obtener la titulación, ni el reconocimiento de mejoras, y para todos los efectos legales se considerarán como poseedores de mala fe, tal como lo previene el artículo 15 de la [Ley 70 de 1993](#).

En consecuencia, la ocupación y los trabajos o mejoras que realizaren o establecieren personas naturales y jurídicas ajenas al grupo beneficiario, con posterioridad a la fecha de expedición de esta Resolución, no darán derecho al ocupante para reclamar de la comunidad ni del Estado, indemnización o compensación de ninguna índole.

ARTÍCULO DÉCIMO: PREDIOS OBJETO DE EXCLUSIÓN DEL PRESENTE TÍTULO COLECTIVO, EN VIRTUD DE LA LEY VIGENTE. En armonía con lo dispuesto en el literal e) del artículo 6o de la [Ley 70 de 1993](#) y en el numeral 5o del artículo 19 del [Decreto 1745 de 1995](#), la presente adjudicación no incluye aquellos predios rurales en los cuales se acredite propiedad privada conforme a las Leyes [200 de 1936](#) y [160 de 1994](#).

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: OBLIGACIONES ESPECIALES. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la [Ley 70 de 1993](#), los integrantes de la comunidad negra titular del derecho de propiedad colectiva de los territorios que por esta Resolución se adjudican, continuarán conservando, manteniendo y propiciando la regeneración de la vegetación protectora de las aguas y garantizando mediante un uso adecuado, la persistencia de ecosistemas especialmente frágiles como los manglares, los humedales, los corales, protegiendo y conservando las especies de fauna y flora silvestre, amenazadas o en peligro de extinción.

En materia de explotación de los recursos marinos dentro del territorio colectivo aquí titulado a favor del CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL GOBIERNO RURAL DE LA BOQUILLA, la Junta Directiva de dicho consejo comunitario deberá velar y garantizar que la explotación de los mismos se realice como lo ordena la [Ley 70 de 1993](#) y el [Decreto Reglamentario 1745 de 1995](#), es decir, de manera artesanal, y se prohíba expresamente la explotación marina por medios invasivos destructores de los recursos naturales, suelos y bosques nativos, para preservar el ecosistema y la pureza de las frentes hídricas existentes.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: FUNCIÓN SOCIAL Y ECOLÓGICA DE LA PROPIEDAD. Las "Tierras de las Comunidades Negras" que se

titulan mediante la presente resolución, quedan sujetas al cumplimiento de función social y ecológica de la propiedad, consagrada en el artículo [58](#) de la Constitución Política vigente. En consecuencia, los titulares del derecho de propiedad colectiva deberán cumplir las obligaciones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables, y contribuir con las autoridades ambientales en la protección del patrimonio natural.

En cumplimiento de la función social y ecológica dentro de los territorios titulados, se evaluará y certificará, por las autoridades competentes, conforme a los usos, costumbres y culturas de la comunidad negra de La Boquilla a favor de la cual se destinan los terrenos señalados en esta resolución.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: PLAN DE MANEJO DE LAS ÁREAS DE MANGLAR, DE LA CIÉNAGA DE LA VIRGEN Y EL MAR. Las entidades gubernamentales de carácter nacional, regional y local con responsabilidades en la administración y manejo de los ecosistemas de manglar, especialmente CARDIQUE, de la Ciénaga de la Virgen y de las zonas del mar que son aprovechadas por los miembros del Consejo Comunitario de acuerdo a sus formas tradicionales y contemporáneas de producción pesquera, conjuntamente con los Consejos Comunitarios identificarán, formularán, ejecutarán y harán seguimiento a los planes de manejo integral.

Del mismo modo, en armonía con lo dispuesto en el artículo 40 del [Decreto 1745 de 1995](#), las entidades integrantes del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, creado por la [Ley 160 de 1994](#) adoptarán Programas Especiales en las áreas de sus competencias, con el propósito de promover el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de las comunidades negras adjudicatarias.

Parágrafo: El Consejo Comunitario De La Comunidad Negra Del Gobierno Rural De La Boquilla formulará dentro del año siguiente a la expedición de esta Resolución, el Plan De Uso, Manejo Y Ordenamiento De Su Territorio Ancestral, así como el Reglamento Interno del Gobierno de la Comunidad. Este PLAN garantizará a los miembros del Consejo Comunitario de manera equitativa el uso, acceso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la Ciénaga de la Virgen y el mar, adyacentes al Consejo Comunitario de La Boquilla. Se realizará en coordinación con las autoridades ambientales regionales Establecimiento Publico Ambiental Del Distrito-EPA-y la Corporación Autónoma Regional Del Canal Del Dique-CARDIQUE-dentro de lo establecido por la Constitución y la Ley.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: TÍTULO DE DOMINIO. La presente Resolución una vez publicada en el Diario Oficial e inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bolívar, constituye título suficiente de dominio y prueba de propiedad, tal como lo establece el artículo 11 de la [Ley 70 de 1993](#).

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: PUBLICACIÓN Y REGISTRO. La presente resolución se publicará en el Diario Oficial y por una sola vez en un medio de amplia circulación o sintonía en el lugar donde se ubica el territorio objeto de titulación y se inscribirá en un término no mayor de diez (10) días en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos donde corresponda la inscripción del inmueble, una vez se haya surtido su ejecutoria y cumplidas las anteriores diligencias. El registrador devolverá al INCODER la correspondiente anotación de su registro. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la [Ley 70 de 1993](#) y el 31 del [Decreto 1745 de 1995](#), por los servicios de inscripción y publicación de la presente resolución no se cobrará derecho alguno.

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: NORMAS SUPLETORIAS. En los aspectos no contemplados en la presente providencia, se aplicará el pluralismo jurídico o derecho consuetudinario, ancestral de la Comunidad Negra de La Boquilla en cuanto a la conservación, aprovechamiento y transmisión de las tierras y recursos naturales, el reglamento interno y la legislación de grupos étnicos y tribales del convenio 169 de la OIT, tal como lo establece el artículo 12 de la [Ley 70 de 1993](#).

ARTÍCULO DÉCIMO SEPTIMO: NOTIFICACION. La presente resolución se notificará en la forma prevista en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo, al representante legal del CONSEJO COMUNITARIO DE LA COMUNIDAD NEGRA DEL GOBIERNO RURAL DE LA BOQUILLA y al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación.

ARTÍCULO DÉCIMO OCTAVO: RECURSOS. Contra la presente resolución procede por la vía gubernativa, el recurso de reposición, de conformidad con lo previsto en el párrafo 2º del artículo 29 del [Decreto 1745 de 1995](#).

ARTÍCULO DÉCIMO NOVENO: VIGENCIA. La presente resolución comenzará a regir a partir de su publicación en el Diario Oficial.”.

2.3.4. De la existencia de un mandato imperativo e inobjetable

La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional, que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, un mandato "*imperativo e inobjetable*" en los términos de los artículos 5, 7, 15, 21 y 25 de la [Ley 393 de 1997](#).

Ello significa que los preceptos que se dicen incumplidos deben ser lo suficientemente precisos, y no puede generar ningún tipo de incertidumbre en cuanto a su objeto, vigencia y exigibilidad.

Alegan los actores el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución No. 467 del 30 de marzo de 2012, por medio de la cual fueron adjudicados terrenos baldíos rurales como tierras de las Comunidades Negras integradas al Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Gobierno Rural de La Boquilla.

Analizado el acto administrativo invocado, se advierte que éste no contiene un mandato claro y expreso para la Agencia Nacional de Tierras, toda vez que lo que se dispuso fue la adjudicación de terrenos baldíos rurales como tierras de las Comunidades Negras integradas en el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del Gobierno Rural de La Boquilla, en los que se precisó los linderos, las actividades para los beneficiarios consistentes en trámites de registro y en el uso y protección de los recursos renovables, pero en ninguna parte se determinó la entrega real y material o restitución de las áreas asignadas a los actores.

En este orden de ideas, resulta evidente que del contenido de los acto administrativo invocado no surge la existencia de una obligación clara, expresa ni exigible, pues solo se dispuso la asignación de unas áreas de terreno de un predio rural, pero no se indicaron las condiciones para su restitución, es decir no incorpora obligación para la entidad frente a este aspecto, como lo pretende la parte actora^[25].

2.3.5. Conclusión

En consecuencia, la Sala confirmará la decisión de primera instancia, que negó la acción de cumplimiento, de conformidad con lo señalado en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de primera instancia dictada el 14 de agosto de 2018 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la [Ley 393 de 1997](#).

TERCERO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero