

REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
ACTA INDIVIDUAL DE REPARTO

1  
\*  
1

Fecha : 28/jun./2018

Página

CORPORACION GRUPO ACCIONES DE CUMPLIMIENTO  
JUZGADO ADMINISTRATIVO CD. DESP  
REPARTIDO AL DESPACHO 005

SECUENCIA:  
1584

FECHA DE REPARTO  
28/jun./2018

JUZGADO 5 ADMINISTRATIVO ORAL VALLEDUPAR

IDENTIFICACION NOMBRE APELLIDO SUJETO PROCESAL  
1065640409 LAURY LISSETTE OÑATE MURGAS 01 \*  
אזה שנת 2018 תהיה תוצאת ההחלטות

REPARTO001

CUADERNOS 3

JSOTOB

FOLIOS

  
EMPLEADO

OBSERVACIONES  
SIN FOLIAR --- SE ANEXAN TRES C.D.S.

Señores  
**JUECES DEL CIRCUTO JUDICIAL ADMINISTRATIVO DE VALLEDUPAR  
 (REPARTO)**

<b>Medio de Control</b>	Acción de Cumplimiento
<b>Demandante</b>	Laury Lissette Oñate Murgas
<b>Autoridad contra quien se dirige</b>	Alcalde Municipal de Becerril
<b>Norma que se denuncia incumplida</b>	Parágrafo 1 del artículo 87 del C.N.P.



Amparado en la Ley 393 de 1997, formuló Acción de Cumplimiento persiguiendo que se de aplicación efectiva al Parágrafo 1 del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, por parte del Alcalde Municipal de Becerril, con fundamento en los siguientes:

**I. HECHOS.**

1. Hace varios años se viene presentando en el municipio de Becerril una situación particular, las personas que desarrollan actividades de comercio no se registran para obtener su matrícula mercantil en la Cámara de Comercio y así dar inicio de a sus actividades, o, habiéndose registrado, no renuevan dentro de los tres meses iniciales de cada año su matrícula mercantil, tal como lo exige el artículo 33 del Código de Comercio.
2. Desde la entrada en vigencia de la ley 1801 de 2016, Código de Policía, la Cámara de Comercio de Valledupar ha enviado varias comunicaciones a las autoridades municipales para poder llegar a realizar un trabajo mancomunado en lo que respecta a los artículos 84, 85 y 87 del código en mención.

3. En oficio fechado 01 de agosto del 2017, el Doctor JOSE LUIS URÓN MARQUEZ, Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Valledupar, se procedió a requerir a la primera autoridad de policía a nivel territorial, esto es, al burgomaestre municipal, exigiendo la observancia del parágrafo 1 del artículo 87 de la Ley 1801 de 2.016, con fundamento en el artículo 8 de la Ley 393 de 1.997, para que en coordinación con la Policía Nacional, se procediera a realizar las verificaciones pertinentes a los establecimientos de comercio y adoptar las medidas administrativas y policivas pertinentes.
4. Posteriormente y mediante oficio fechado 15 de agosto del 2017, el Doctor JOSE LUIS URÓN MARQUEZ, Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Valledupar, radica ante el comandante de policía del municipio un derecho de petición en donde se solicita informen a la entidad las gestiones que se han realizado para dar cumplimiento a los artículos anteriormente mencionados, anexando soporte documental, sobre las personas naturales y jurídicas que no han renovado la matrícula mercantil.
5. Viendo la poca respuesta, el día 25 de septiembre del mismo año, se procedió a requerir nuevamente al alcalde municipal, exigiendo la observancia del parágrafo 1 del artículo 87 de la Ley 1801 de 2.016, con fundamento en el artículo 8 de la Ley 393 de 1.997, para que en coordinación con la Policía Nacional, procediera a realizar las verificaciones pertinentes a los establecimientos de comercio y adoptar las medidas policivas pertinentes.

6. En el año 2018, en el mes de febrero específicamente se envió de nuevo al alcalde un oficio solicitándole su concurso para que por conducto de su despacho se requiriera a los comerciantes del municipio para que dieran cumplimiento a sus obligaciones con fecha a 31 de marzo conforme a lo establecido en el código de comercio.
7. El día 23 de abril se le solicito a la primera autoridad de policía del municipio, es decir al alcalde municipal la verificación de los requisitos establecidos en el Código de Policía, y específicamente lo estipulado en el parágrafo 1 del artículo en mención.
8. Al ver el silencio absoluto de la administración, y advirtiendo la poca renovación realizada en el municipio dentro del periodo establecido, la Cámara de Comercio de Valledupar procedió el 01 de junio de 2018 a enviar una comunicación a la primera autoridad del municipio manifestándole el compromiso y la disposición institucional para establecer un marco de trabajo conjunto con el fin de estimular la formalización y motivar los que han incumplido con su obligación en el periodo legal establecido.
9. Días después, el 8 de junio del mismo año, se envió el mismo comunicado al comandante de policía para que podamos construir un plan de trabajo mancomunado.



10. Que es deber de las personas que realizan actividades de comercio, registrarse en la Cámara de Comercio y renovar anualmente la matrícula mercantil; y, por su parte, es una obligación de las autoridades de policía municipales verificar el cumplimiento de los requisitos para desarrollar de tales actividades.

## II. PRETENSIÓN.

**ÚNICA.-** Se solicita se ordene al Alcalde Municipal de Valledupar dar efectivo cumplimiento al **Parágrafo 1 del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016** y proceda, como primera autoridad de policía municipal y en coordinación con las demás autoridades locales que estime pertinentes, realizar la verificación, en los establecimientos comerciales que funcionan en el ente territorial, de los requisitos que exige el Código Nacional de Policía, para el desarrollo de cualquier actividad comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, etc.

## III. FUNDAMENTOS NORMATIVOS.

1. De la obligación de estar registrado en la Cámara de Comercio y mantener vigente el registro mercantil.

El registro mercantil implica la prestación de un servicio público y su financiamiento pretende asegurar, mediante un ingreso percibido por la Cámara de Comercio en forma de tasa, la adecuada prestación de este servicio público, vale decir, para la recuperación del costo total o parcial del servicio, que es



consustancial a la naturaleza de este ingreso público (Corte Constitucional, Sentencia C-144-93).

No obstante que las Cámaras de Comercio son entidades de naturaleza privada, por mandato expreso de la ley desarrollan la función pública de llevar el registro mercantil y en consecuencia, los ingresos que reciben en el cumplimiento de esta función, son tasas, por cuanto los recogen como contraprestación por los servicios que prestan (Art. 26 y 78 C.Co.) y en esa medida, son ingresos de carácter público.

Dicho ingresos son una consecuencia del cumplimiento del deber legal que consagra el ordenamiento jurídico para las personas que realizan actividades comerciales, consistente en matricularse como comerciante en la Cámara de Comercio y realizar su renovación anual.

En relación, la Ley 1801 de 2.016, "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", consagra que la actividad económica desarrollada por las personas naturales y jurídicas, en cualquier lugar y sobre cualquier bien, sea comercial, industrial, social, de servicios, de recreación o de entretenimiento, de carácter público o privado, de una entidad con o sin ánimo de lucro; deben cumplir con los requisitos que el ordenamiento le exige.

En forma concordante el artículo 33 del Código de Comercio, dispone que todos los comerciantes deben inscribirse en el registro mercantil y renovar la matrícula anualmente, dentro de los tres (3) primeros meses de cada año. Por su parte el artículo 87 del C.N.P.C., establece que es obligatorio mantener vigente la matrícula mercantil de la Cámara de Comercio para poder desarrollar cualquier actividad económica y además, durante la ejecución de la actividad económica se debe cumplir con el requisito de no desarrollar una diferente a la registrada en la matrícula mercantil y la obligación de comunicar la apertura de los

establecimientos de comercio, al comandante de estación o subestación de Policía del lugar donde funciona el mismo.

El deber de verificación del cumplimiento de las condiciones *sine qua non* para el desarrollo de las actividades de los establecimientos de comercio, **recae en la máxima autoridad de policía del nivel local, esto es, el burgomaestre municipal, que a la luz del artículo 315.2 Superior es la primera autoridad de policía del municipio, debiendo la Policía Nacional cumplir con prontitud y diligencia las ordenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo comandante.**

En efecto, el parágrafo 1º del artículo 87 del C.N.P.C. establece que los requisitos para el desarrollo de las actividades de comercio deben ser verificados por las autoridades de Policía en cualquier momento, para lo cual estas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas.

La norma citada reza:

*“Parágrafo 1. Los anteriores requisitos [refiriéndose a los necesarios para cumplir actividades económicas] podrán ser verificados por las autoridades de Policía en cualquier momento, para lo cual estas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas.”*

En este caso la expresión “podrán” hace referencia a tener la facultad de hacer algo (la verificación de los requisitos), y no, como desprevenidamente pudiera entenderse, a la opción que tiene la autoridad de policía de escoger cumplir o no con el deber de verificación de los requisitos que exige la ley para el cumplimiento de actividades económicas.

Corolario el numeral 3, 5 y 16 del artículo 92 del Código Nacional de Policía y Convivencia, consagra como comportamientos que afectan una actividad económica y por lo tanto no deben realizarse:

- No comunicar previamente de la apertura del establecimiento, al comandante de estación o subestación de Policía de la jurisdicción, a fin de facilitar posteriormente su labor de convivencia, de acuerdo al procedimiento que para tal fin se establezca.
- Desarrollar actividades diferentes a las registradas en el objeto social de la matrícula o registro mercantil.
- Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente, entre los cuales se encuentra contar con el registro mercantil renovado.

Y el párrafo segundo de la misma norma estipuló que quien incurra en uno o más de, entre otros, los comportamientos antes señalados, deben ser objeto de la aplicación de las siguientes medidas:

Numeral 3	Programa pedagógico
Numeral 5	Multa General tipo 4; Suspensión temporal de actividad.
Numeral 16	Multa General tipo 4; Suspensión temporal de actividad.

Finalmente el párrafo 6° ibídem, como medida de no reiteración de las conductas que afectan las actividades económicas, determinó que quien en el término de un



año contado a partir de la aplicación de la medida incurra nuevamente en alguno de los comportamientos prohibidos, será objeto de suspensión definitiva de la actividad.

**2. De la acción de cumplimiento. Verificación de requisitos en el caso concreto.**

El artículo 87 de la Constitución Política consagró la acción de cumplimiento 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 este mismo sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997, señaló 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.*" esto, bajo el entendido de que el deber cuyo acatamiento se reclama, es imperativo e inobjetable para la autoridad respecto de la cual se exige y que, además, permita su concreción en una orden judicial que lo haga eficaz en los precisos términos en que fue concebido en la ley o en el acto administrativo.

Ahora bien, para que prospere la acción de cumplimiento, de acuerdo a la Ley 393 de 1997, deben cumplirse los siguientes requisitos:

- a. Que la obligación que se pretenda hacer cumplir esté consignada en la ley o en acto administrativo, excluyendo de su fundamento las normas de la Constitución Política;
- b. Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se demanda su cumplimiento.

c. Que se pruebe que la autoridad obligada a cumplir la norma está renuente a hacerlo, a pesar de haberle solicitado su cumplimiento.

Pero también la Ley 393 de 1997, en su artículo 9º establece de forma concreta las circunstancias en las cuales no procede la acción de cumplimiento, estas son,

- a. Cuando procede la acción de tutela, en cuyo caso el proceso se tramitaría como tal y no como acción de cumplimiento.
- b. Cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para hacer efectivo el cumplimiento de la norma o acto administrativo.

En el asunto de la referencia se configuran los requisitos de prosperidad de la presente demanda y no se estructura ninguna de las circunstancias que la muestre improcedencia, pues, en efecto, i) la obligación que se pretende hacer cumplir está contenida en el Código Nacional de Policía en el **Parágrafo 1 del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016**; ii) dicha disposición contiene una exigencia clara para las autoridades de policía (el Alcalde es la máxima autoridad de policía del municipio como quedó expuesto en precedencia), esto es, la verificación de los requisitos para el desarrollo de actividades de comercio, entre las cuales esta, tener la matrícula mercantil vigente; iii) con peticiones en varias ocasiones, elevadas al Alcalde Municipal y al comandante de policía, en donde se requirió el cumplimiento de la norma habiéndose recibido un silencio absoluto en la mayoría de las ocasiones.

Por otro lado, el asunto que se trae a estrados judiciales no gira en torno a derechos o garantías fundamentales que puedan ser definidas por medio de la Acción de Tutela, en el entendido que la obligación contenida en la norma del Código Nacional de Policía, persigue es el respeto del ordenamiento jurídico vigente y,

además, no se cuenta con otro instrumento de defensa judicial para lograr que se cumpla con la obligación legal contenida en la norma de que se pretende cumplimiento.

#### **IV. COMPETENCIA.**

Son ustedes los señores Jueces Administrativos del Circuito Judicial de Valledupar, según lo señalado por el artículo 3 de la Ley 393 de 1.997, donde se estableció que de las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante.

#### **V. PRUEBAS Y ANEXOS.**

1. Copia de los derechos de petición enviados en agosto de 2017 al alcalde municipal y al comandante de policía.
2. Copia del requerimiento realizado en el mes de septiembre de 2017 al alcalde municipal.
3. Copia del requerimiento realizado en febrero, abril, junio de 2018 al alcalde municipal.
4. Copia del requerimiento realizado al comandante de policía de junio de 2018.
5. Copia de la sentencia del fallo del juzgado tercero administrativo del circuito judicial
6. Solicitud para constituir en renuencia de fecha 23 de abril de 2018.
7. Circular No. 053 del 2 de noviembre de 2.001, expedida por el Procurador General de la Nación dirigida a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y a los Procuradores Regionales, Provinciales y los Personeros Distritales y Municipales para que por su conducto hagan llegar a los diferentes Alcaldes, para que, entre otras cosas,



CÁMARA DE COMERCIO  
DE VALLEDUPAR

hagan cumplir los consignado en la Ley 232 de 1995 en especial exigir a los establecimientos de comercio el Registro de Matricula Mercantil así como su renovación anual.

#### VI. NOTIFICACIONES.

- El Alcalde Municipal de Becerril, en la Alcaldía Municipal de Becerroñ ubicada en la Calle 10 No. 6 - 84 Edificio Lisimaco Machado Arce, Becerril - Cesar, o al correo electrónico [notificacionjudicial@becerril-cesar.gov.co](mailto:notificacionjudicial@becerril-cesar.gov.co)
- La suscrita las recibirá en la Calle 15 N° 4-33 o en el correo electrónico [lauryomurgas@ccvalledupar.org.co](mailto:lauryomurgas@ccvalledupar.org.co), numero de celular 318 802 2185.

Atentamente,

LAURY LISSETTE OÑATE MURGAS

C.C 1.065.640.409 de Valledupar



EL SUSCRITO PRESIDENTE EJECUTIVO Y/O REPRESENTANTE LEGAL DE LA CAMARA DE COMERCIO DE VALLEDUPAR

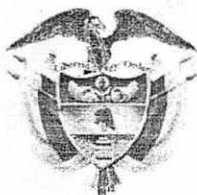
CERTIFICA:

Que la Doctora LAURY LISSETTE OÑATE MURGAS identificada con la Cedula de Ciudadanía N° 1.065.640.409. con Tarjeta Profesional N° 276428 Expedida por el honorable Consejo Superior de la Judicatura, Ostenta el cargo de Secretaria de Transparencia con Funciones de la Vicepresidencia Jurídica en la Cámara de Comercio de Valledupar con plenas facultades para;

1. Representar a la Cámara de Comercio de Valledupar en asuntos judiciales y extrajudiciales, en los cuales la entidad participa o tenga interés ya sea como demandada o demandante.  
Para ejercer esta representación se requiere poder escrito por parte del representante legal.
2. Ejercer la representación judicial y extrajudicial de la entidad en ausencia del Presidente Ejecutivo y de los Vicepresidentes con vocación de representarla, previa autorización de estos.

Tal como lo establece la Resolución N° 075 de 2018 (19 de enero) Expedida por la Junta Directiva "por medio de la cual se modifica y actualiza el manual de perfiles y competencias de la Cámara de Comercio de comercio de valledupar para el valle del río cesar y se dictan otras disposiciones"

JOSE LUIS URON MARQUEZ



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
VALLEDUPAR

Valledupar, doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018)

Medio de Control : Cumplimiento  
Demandante : Laury Lissette Oñate Murgas  
Demandado : Municipio de Becerril - Cesar  
Radicado : 20001-33-33-005-2018-00251-00

La señora **LAURA LISSETTE OÑATE MURGAS** presentó acción de cumplimiento contra el municipio de Becerril – Cesar, con el fin de que se dé aplicación plena al parágrafo 1º del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, el cual establece: " *Parágrafo 1º. "Los anteriores requisitos podrán ser verificados por las autoridades de Policía en cualquier momento, para lo cual estas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas."*

Examinada la demanda de la referencia se observa que cumple con los requisitos establecidos en el artículo 10 de la Ley 393 de 1997, incluida la prueba de renuencia de la entidad obligada<sup>1</sup>.

Con relación al requisito referido en el numeral 7º del artículo 10 *ibidem*<sup>2</sup>, considera el Despacho que éste se entiende cumplido con la firma del escrito introductorio.

Atendiendo lo anterior, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar,

**RESUELVE**

**PRIMERO: ADMITIR** la acción de cumplimiento de la referencia, incoada por la señora **LAURA LISSETTE OÑATE MURGAS** contra el municipio de Becerril – Cesar.

**SEGUNDO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 393 de 1997, notificar personalmente esta providencia al representante legal del municipio de Becerril – Cesar. Así mismo, infórmesele que dispone de un término de tres (3) días, contados a

<sup>1</sup> Folio 12  
<sup>2</sup> Artículo 10º.- Contenido de la solicitud. La solicitud deberá contener: (...)  
7. La manifestación, que se entiende presentada bajo la gravedad de juramento, de no haber presentado otra solicitud respecto a los mismos hechos o derechos ante ninguna otra autoridad.

INICIO



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## Consulta De Procesos

AYUDA

## Consulta de Procesos

## Seleccione donde esta localizado el proceso

Ciudad: VALLEDUPAR ▼  
Entidad/Especialidad: JUZGADOS 1, 2, 3, 4, 5 y 6 ADMINISTRATIVOS DE VALLEDUPAR ▼

Aquí encontrará la manera más fácil de consultar su proceso.

Seleccione la opción de consulta que desee:

Consulta por Nombre o Razón social ▼

## Sujeto Procesal

\* Tipo Sujeto: Demandante ▼

\* Tipo Persona: Natural ▼

\* Nombre(s) Apellidos o Razón Social: LAURY LISSETTE OÑATE MURGAS

Consultar

Nueva Consulta

Número de Proceso Consultado: 20001333300520180025100

Regresar a los resultados de la consulta

## Detalle del Registro

Fecha de Consulta : Lunes, 16 de Julio de 2018 - 11:43:10 A.M. [Obtener Archivo PDF](#)

## Datos del Proceso

## Información de Radicación del Proceso

Despacho	Ponente
005 Juzgado Administrativo - Administrativa	DEXTER EMILIO CUELLO VILLARREAL

## Clasificación del Proceso

Tipo	Clase	Recurso	Ubicación del Expediente
Especiales	Acciones de Cumplimiento	Sin Tipo de Recurso	

## Sujetos Procesales

Demandante(s)	Demandado(s)
- LAURY LISSETTE OÑATE MURGAS	- MUNICIPIO DE BECERRIL

## Contenido de Radicación

Contenido

## Actuaciones del Proceso

Fecha de Actuación	Actuación	Anotación	Fecha Inicia Término	Fecha Finaliza Término	Fecha de Registro
12 Jul 2018	AUTO ADMITE DEMANDA	ADMITE ACCION DE CUMPLIMIENTO			13 Jul 2018
10 Jul 2018	RADICACIÓN DE PROCESO	ACTUACIÓN DE RADICACIÓN DE PROCESO REALIZADA EL 10/07/2018 A LAS 14:01:08	10 Jul 2018	10 Jul 2018	10 Jul 2018

Imprimir



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR

Valledupar, veinticinco (25) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: LAURY LISSETTE OÑATE MURGAS  
DEMANDADO: MUNICIPIO DE BECERRIL  
RADICACIÓN: 20001-33-33-005-2018-00251-00

Por haber sido presentada dentro del término, concédase la impugnación interpuesta por el Agente del Ministerio Público, contra el fallo de la acción de Cumplimiento de fecha 31 de agosto de 2018 proferido por este Despacho.

Remítase el expediente al Tribunal Administrativo del Cesar –Reparto-, a través de la Oficina Judicial de esta ciudad, para que se surta el trámite de la impugnación de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 del Decreto 393 de 1997.

Notifíquese este auto a las partes por el medio más expedito y eficaz, personalmente o vía fax. Cúmplase.

LILIBETH ASCANIO NUÑEZ  
JUEZ

JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR

SECRETARÍA  
26 SEP 2018

Valledupar, \_\_\_\_\_  
Por anotación en el libro de \_\_\_\_\_  
se notificó al \_\_\_\_\_ a los \_\_\_\_\_ que no fueron  
personalmente.  
  
SECRETARIO



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR**

**Valledupar, diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018)**

**Magistrado Ponente: CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA**

**REF: Acción de cumplimiento-Apelación Sentencia**

**Actora: LAURY LISSETE OÑATE MURGAS**

**Demandado: Alcalde del Municipio de Becerril – Cesar**

**Radicación: 20-001-33-33-005-2018-00251-01**

Procede la Sala a revolver la impugnación presentada por el Procurador 75 Judicial I para Asuntos Administrativos, contra la sentencia proferida el 31 de agosto de 2018, por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, por medio de la cual negó las pretensiones de la acción de cumplimiento de la referencia.

**I. ANTECEDENTES PROCESALES**

**1. La acción de cumplimiento.**

La accionante manifiesta que desde hace varios años se viene presentando en el municipio de Becerril una situación particular, las personas que desarrollan actividades de comercio no se registran para obtener su matrícula mercantil en la Cámara de Comercio o no renuevan dentro de los tres meses iniciales de cada año su matrícula mercantil, como lo exige el artículo 33 del Código de Comercio. Anota que desde la entrada en vigencia de la Ley 1801 de 2016, Código de Policía, la Cámara de Comercio de Valledupar ha enviado varias comunicaciones a las autoridades municipales para poder llegar a realizar un trabajo mancomunado.

Aduce que en el oficio de fecha 1º de agosto de 2017, el Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Valledupar, procedió a requerir a la primera autoridad de policía a nivel territorial, esto es, al burgomaestre municipal, exigiendo la observancia del parágrafo 1 del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016. Que posteriormente, mediante oficio de fecha 15 de agosto de 2017, el mismo funcionario, radicó ante el Comandante de Policía del municipio un derecho de petición en donde solicita se informe a la entidad las gestiones que se han realizado para dar cumplimiento a los artículos que refiere. Dice que el día 25 de septiembre del mismo año, se procedió a requerir nuevamente al alcalde municipal, exigiendo la observancia de la norma

41 18

mencionada, para que en coordinación con la policía nacional, procediera a realizar las verificaciones pertinentes a los establecimientos de comercio y adoptar las medidas policivas pertinentes.

Informa que en el mes de febrero del año 2018, se envió de nuevo al alcalde un oficio solicitándole su concurso, para que por conducto de su despacho se requiriera a los comerciantes del municipio para que dieran cumplimiento a sus obligaciones; que el 23 de abril se le solicitó al Alcalde Municipal la verificación de los requisitos establecidos en el Código de Policía, especialmente el parágrafo 1º del artículo 87.

Que la Cámara de Comercio de Valledupar procedió el 1º de junio de 2018 a enviar una comunicación a la primera autoridad del municipio, manifestándole el compromiso o la disposición institucional para establecer un marco de trabajo conjunto para motivar a los que han incumplido con su obligación en el periodo legal establecido y que ese mismo comunicado se envió el 8 de junio del mismo año al comandante de policía, para continuar con el trabajo mancomunado.

Por lo anterior, solicita que se ordene al Alcalde municipal de Valledupar (sic), dar efectivo cumplimiento al parágrafo 1º del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 y proceda, como primera autoridad de policía municipal y en coordinación con las demás autoridades locales que estime pertinentes, realizar la verificación, en los establecimientos comerciales que funcionan en el ente territorial, de los requisitos que exige el Código Nacional de Policía, para el desarrollo de cualquier actividad comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, etc.

**2. Sentencia de primera instancia.**

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar mediante sentencia de fecha 31 de agosto de 2018, negó las pretensiones de la acción de cumplimiento, con los siguientes argumentos:

Que la finalidad del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo; dice que 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".

Considera que los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, que un mandato "imperativo e inobjetable".

Arguye que la acción de realizar la verificación de los requisitos para el cumplimiento de las actividades económicas de los establecimientos comerciales que funcionan en los entes territoriales, contenida en el artículo en estudio, para el presente caso, carece de exigibilidad, pues su contenido es facultativo, en cuanto señala que las autoridades referidas "podrán", es decir, puede hacerse o dejar de hacerse. Expone que no se advierte el carácter de exigibilidad, pues no se indica qué plazo tienen las autoridades para realizar dicha verificación, a partir de la cual se puede determinar que el mandato ya fue desatendido y es dable judicialmente exigir su acatamiento.

### 3. La impugnación.

El Procurador 75 Judicial I para Asuntos Administrativos impugnó la decisión de primera instancia, solicitando que ésta sea revocada y en su lugar se ordene al Alcalde de Becerril – Cesar, el cumplimiento del mandato previsto en el artículo 87, parágrafo 1º, Ley 1801 de 2016 *"Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"*, bajo el argumento de que en el fallo de primera instancia el sentido o significado de la palabra "podrán" contenida en la norma mencionada, es el resultado del método de interpretación literal o gramatical, el cual considera que resulta insuficiente para determinar si el mandato que gravita en cabeza de la autoridad pública accionada es imperativo, inobjetable u obligatorio.

Propone acudir al método de interpretación sistemático para conocer el sentido de la palabra "podrán" referida con anterioridad, según el cual para comprender el sentido de las normas jurídicas debe tenerse en cuenta que son parte de un todo coherente. Esgrime que no es acertado ni dota de eficacia normativa concluir que la autoridad de policía está ante una orden facultativa, potestativa o discrecional para hacer cumplir las normas de policía a los particulares.

Aduce que la interpretación literal o gramatical de la expresión "podrán" resulta insuficiente, pues no puede concluirse que alude a la opción, alternativa o liberalidad que tiene la autoridad de policía de escoger si cumple o no cumple con el deber de verificar los requisitos que exige la ley para el cumplimiento de actividades económicas. Que ello podría significar un vaciamiento de las funciones, deberes u obligaciones funcionales que tienen las autoridades de policía frente al mantenimiento del orden público y las condiciones de convivencia conforme a la voluntad del legislador, expresada en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016.

Considera que el carácter potestativo o facultativo por parte de las autoridades de policía para ejercer la función de verificación de los requisitos para "iniciar" o "ejecutar" una actividad económica por los particulares, haría ineficaz el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, porque los particulares estarían ante una obligación simplemente formal para cumplir los requisitos señalados ante la renuencia de las autoridades de policía.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Problema jurídico.

Corresponde a la Sala determinar si se revoca o no la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la acción de cumplimiento de la referencia, porque en consideración del impugnante debe concederse el cumplimiento del mandato previsto en el artículo 87, parágrafo 1º, de la Ley 1801 de 2016 "*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*", bajo el argumento de que en el fallo de primera instancia el sentido o significado de la palabra "podrán" contenida en la norma mencionada, es el resultado del método de interpretación literal o gramatical, el cual considera que resulta insuficiente para determinar si el mandato que gravita en cabeza de la autoridad pública accionada es imperativo, inobjetable u obligatorio.

### 2. La acción de cumplimiento.

El artículo 87 de la Constitución Política consagra el derecho procesal abstracto de toda persona para acudir ante el juez en demanda del efectivo cumplimiento de una ley o un acto administrativo, que es omitido por la autoridad o el particular investido de funciones públicas a quienes compete

su ejecución o realización. Es de observar, que en ese evento el particular se asimila a la autoridad, en cuanto tiene potestad de mando y puede en consecuencia expedir actos que obligan a las personas y exigir su cumplimiento.

La acción de cumplimiento se erige en un medio idóneo para lograr los fines esenciales del Estado Social de Derecho, en cuanto la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, permite proteger y hacer efectivos los derechos de todos sus asociados.

En cuanto a los requisitos de la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado ha establecido lo siguiente:

*"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:*

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

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

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

*d) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace improcedente la acción, así como también conduce a ése estado el pretender el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración o la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela (Art. 9º).<sup>1</sup>"*

Ahora bien, para entender la exigencia de que el mandato sea imperativo e inobjetable, se debe tener clara la diferencia entre las normas imperativas, las supletorias y las opcionales que ha desarrollado la Corte Constitucional, al precisar:

*"En las leyes debe distinguirse con claridad entre aquellas de sus normas que son **imperativas** para sus destinatarios, es decir las que*

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. C.P. Dra. María Noemí Hernández Pinzón, 21 de octubre de 2005, Radicación número: 08001-23-31-000-2004-02353-01.

se imponen sin posibilidad de pacto o decisión en contra pues sus efectos deben producirse con independencia del querer de las personas, de las que tienen un carácter apenas **supletorio** de la voluntad de los sujetos a quienes se refieren, las cuales operan solamente a falta de decisión particular contraria, y también de las **opcionales**, esto es, las que permiten a los individuos escoger, según su deseo y conveniencias, entre dos o más posibilidades reguladas por la misma ley en cuanto a los efectos de las opciones consagradas<sup>2</sup>.

De lo anterior se extrae, que las normas imperativas se imponen sin posibilidad de pacto o decisión en contra, es decir, son de cumplimiento absoluto, por lo tanto, no admiten discusión respecto de su interpretación, debido a que son claras e inobjetables, este punto ha sido desarrollado por el Consejo de Estado bajo el siguiente argumento:

*"En el caso concreto este requisito no se cumple pues no debe olvidarse que la regla de procedibilidad que ahora se comenta supone que el mandato cuyo cumplimiento se solicita, esté prescrito en la norma de manera tan clara que no admita ambigüedad alguna en relación con su interpretación ni con su aplicación y que el derecho que se reclama se encuentre perfectamente determinado en la norma.*

(...)

*Así las cosas, es evidente que la norma cuyo cumplimiento se solicita no establece un mandato claro e inobjetable pues la misma es ambigua y permite diferentes interpretaciones; por ellos, no corresponde al juez de la acción de cumplimiento decidir cuál de las mismas es la indicada<sup>3</sup>.*

### 3. El caso concreto.

El Procurador 75 Judicial I para Asuntos Administrativos impugnó la decisión de primera instancia, solicitando que ésta sea revocada y en su lugar conceder el cumplimiento del mandato previsto en el artículo 87, parágrafo 1º, de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", bajo el argumento de que en el fallo de primera instancia el sentido o significado de la palabra "podrán" contenida en la norma mencionada, es el resultado del método de interpretación literal o gramatical, el cual considera que resulta insuficiente para determinar si el mandato que gravita en cabeza de la autoridad pública accionada es imperativo, inobjetable u obligatorio.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, 7 de diciembre de 1995, Sentencia T-597.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C.P. Dr. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, 29 de mayo de 2003. N° de Radicación: 15001233100020030045101(ACU). Ref. Acción de Cumplimiento.

Se advierte que en el expediente obra CD que contiene los requerimientos presentados por el Presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Valledupar ante el Alcalde y el Comandante de Policía del Municipio de Becerril – Cesar, en los cuales solicitaba a dichas autoridades que le dieran cumplimiento al parágrafo 1º del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, y procedieran a realizar las verificaciones pertinentes a los establecimientos de comercio y a adoptar las medidas administrativas y policivas pertinentes.

La Sala se referirá al punto planteado por el Agente del Ministerio Público en su impugnación con el cual persigue que se ordene al Alcalde Municipal de Becerril– Cesar, el cumplimiento del mandato previsto en el artículo 87, parágrafo 1º, de la Ley 1801 de 2016, norma que es del siguiente tenor literal:

***“ARTÍCULO 87. REQUISITOS PARA CUMPLIR ACTIVIDADES ECONÓMICAS. Es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad: comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión; con o sin ánimo de lucro, o que siendo privadas, trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, cumplir previamente a la iniciación de la actividad económica los siguientes requisitos:***

*(...)*

***PARÁGRAFO 1o. Los anteriores requisitos podrán ser verificados por las autoridades de Policía en cualquier momento, para lo cual estas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas.***

*(...).”*

Analizando el caso concreto, tenemos que respecto del cumplimiento del parágrafo 1º del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, por parte del Alcalde del Municipio de Becerril - Cesar, se advierte que dicha norma no contiene un mandato imperativo e inobjetable que esté radicado en cabeza de la accionada, requisito exigido en la acción de cumplimiento, pues el término “*Podrán*” empleado en esa disposición es facultativo y no imperativo, no establece un mandato claro e inobjetable, pues la misma es ambigua, y no corresponde al juez de cumplimiento decidir cuál de las interpretaciones es la indicada, tal como lo ha definido la jurisprudencia del Consejo de Estado citada.

El mandato cuyo cumplimiento se solicita debe estar previsto en la norma de manera clara que no admita ambigüedad alguna en relación con su

47  
24

interpretación ni con su aplicación y el derecho que se reclama se encuentre perfectamente determinado en la norma, requisitos que no se cumplen en el presente caso.

En tal virtud, se confirmará la sentencia de primera instancia mediante la cual se negaron las pretensiones de la acción de cumplimiento de la referencia.

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Decisión del Tribunal Administrando del Cesar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**CONFIRMAR** la sentencia impugnada de fecha 31 de agosto de 2018, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, dentro de la acción de cumplimiento promovida por LAURY LISSETE OÑATE MURGAS, contra el Alcalde del Municipio de Becerril - Cesar, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**Cópiese, notifíquese y en firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen. Cúmplase.**

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, según Acta No. 093.

  
DORIS PINZÓN AMADO  
Presidente

  
OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA  
Magistrado

  
CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA  
Magistrado