

MEDIO DE CONTROL – Cumplimiento / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO - Del inciso segundo del Decreto 2759 de 1997 que modificó el artículo 5 del Decreto 1678 de 1958 / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Requisitos de procedencia / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Retiro de placas colocadas en obras públicas del Municipio de Susa – Cundinamarca con nombres de funcionarios en ejercicio

(...) 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) 2; (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), para ello 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; y (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 el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. Además, es causal para su improcedencia pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela u otro medio judicial, o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9o). (...) la norma anterior es clara en indicar que está prohibido colocar placas o leyendas o la erección de monumentos destinados a recordar la participación de los funcionarios en ejercicio, en la construcción de obras públicas, a menos que la ley haya dispuesto otra cosa. (...) es claro que la norma modificada ya preveía la prohibición cuyo cumplimiento se pretende, a través del presente mecanismo constitucional, pues es claro que el querer del Presidente de la República para 1958 era establecer la prohibición, la que fue confirmada por el presidente de 1997, sin embargo, se advierte que en la nueva norma se agregó un párrafo y se ajustan las autoridades a ser llamadas a cumplirla, con base en la nueva organización del Estado prevista en la Constitución de 1991. (...) Por todo lo anterior, se ha de concluir que se comparte la decisión del a quo de ordenarle a la accionada ajustar su actuar a lo dispuesto en el artículo 1o inciso 2 del Decreto 1759 de 1997. (...) Teniendo en cuenta lo expuesto, se concluye que la decisión proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá el 10 de marzo de 2022 debe ser confirmada en tanto se acreditó que la accionada está incumpliendo lo dispuesto en el inciso 2o del artículo 1o del Decreto 2759 de 1997 que modificó el artículo 5 del Decreto 1678 de 1958. (...)

NOTA DE RELATORÍA: Sobre los deberes que son susceptibles del medio de control de cumplimiento, consultar: Corte Constitucional, sentencia C-1194-01 del 15 de noviembre de 2001, M.P. Manuel José Cepeda.

FUENTE FORMAL: Constitución Política (Art. 87); Ley 393 de 1997 (Art. 1, 4); inciso segundo del Decreto 2759 de 1997 que modificó el artículo 5 del Decreto 1678 de 1958.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA – SUBSECCIÓN “A”**

**Magistrado Ponente:
NÉSTOR JAVIER CALVO CHAVES**

Bogotá D.C., 4 de abril de 2022.

Radicación N°: 25899-33-33-003-2022-00041-01.
Accionante: Ibán David Fúquene Ávila.
Accionado: Municipio de Susa.
Asunto: Acción de cumplimiento – Sentencia de segunda instancia.

I. OBJETO DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO.

Decide la Sala la impugnación presentada por la parte accionada en contra de la sentencia proferida el 10 de marzo de 2022 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá dentro de la acción de cumplimiento impetrada por Ibán David Fúquene Ávila en contra del Municipio de Susa, por medio de la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

II. ANTECEDENTES.

Ibán David Fúquene Ávila requirió el cumplimiento del inciso segundo del Decreto 2759 de 1997 que modificó el artículo 5 del Decreto 1678 de 1958, pretensión que sustentó en los **hechos** (fols. 4 a 5 del documento electrónico denominado “01DEMANDA.pdf”) jurídicamente relevantes que resumidamente pasan a exponerse:

El 19 de junio de 2021 solicitó a la accionada el cumplimiento de la normativa cuyo cumplimiento se pretende, a través de la presente acción, la cual es resuelta el 12 de julio de 2021 sin otorgar una respuesta de fondo a lo requerido.

A finales de 2021 la Alcaldía de Susa procedió a montar un letrero “Yo amo a Susa” con el logo de la actual administrativo y alusivo a la Alcaldesa Ximena Ballesteros Castillo, logo que además considera es plagiado de internet y se halla protegido por derechos de autor.

2.2. Por lo anterior y como **pretensiones** de la acción de cumplimiento solicitó (fol. 1 ib.):

*“ PRIMERA. Cumplir con lo estipulado en el inciso segundo del Decreto 2759 de 1997 que modifica el artículo 5 del Decreto 1678 de 1958 y en consecuencia retirar las placa que fueron colocadas en distintas obras públicas del Municipio de Susa Cundinamarca, toda vez que contiene nombres de funcionarios en ejercicio que participaron en las obras, lo cual está prohibido explícitamente
SEGUNDA. ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Susa Cundinamarca retirar el letrero que se encuentra a la entrada del Municipio denominado “YO AMO A SUSA” pues el mismo usa el logo de la Actual administración, logo que además fue plagiado de internet y está protegido en varias páginas por derechos de autor”.*

III. ANTECEDENTES PROCESALES.

3.1. Por reparto le correspondió la presente acción al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá (documento electrónico denominado “(1) *REPARTO.pdf*”), el que por auto 10 de febrero de 2022 la admitió únicamente respecto a la primera pretensión y rechazó de plano la segunda pretensión por no haber agotado el requisito de renuencia, ordenando su notificación a la Alcaldesa de Susa, Ximena Ballesteros Castillo, concediéndole un término de 3 días para emitir informe y ejerciera su derecho de defensa (documento electrónico denominado “*04ADMITE.pdf*”). Por auto del 8 de marzo de 2022 abrió el proceso a pruebas (documento electrónico denominado “*08DECRETO DE PRUEBA.pdf*”).

El **Municipio de Susa** se pronunció, a través de su representante legal, indicando que la entidad dio respuesta a la petición del actor mediante oficio SECGOB-183-2021 del 12 de julio de 2020, en donde se le indicó que como quiera que no había referido específicamente los sitios donde se hallaban las placas, sino únicamente registro fotográfico, se revisaría por parte de la Secretaría de Planeación e Infraestructura la información consignada, ante lo cual una vez hecha la verificación se cumplió la normativa legal vigente y desde esa fecha hasta hoy, la piletta de la administración municipal que se muestra en las fotografías aportadas, no tiene ningún logo o nombre alusivo de la Administración Municipal actual. Anexó fotografías de lo dicho.

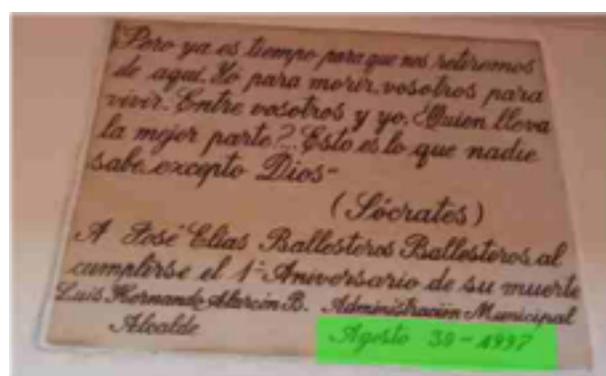
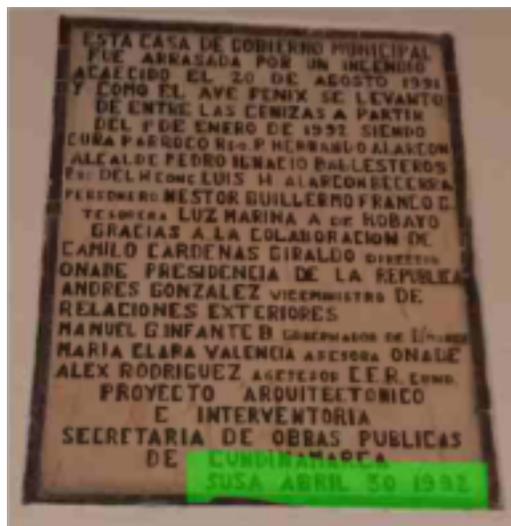
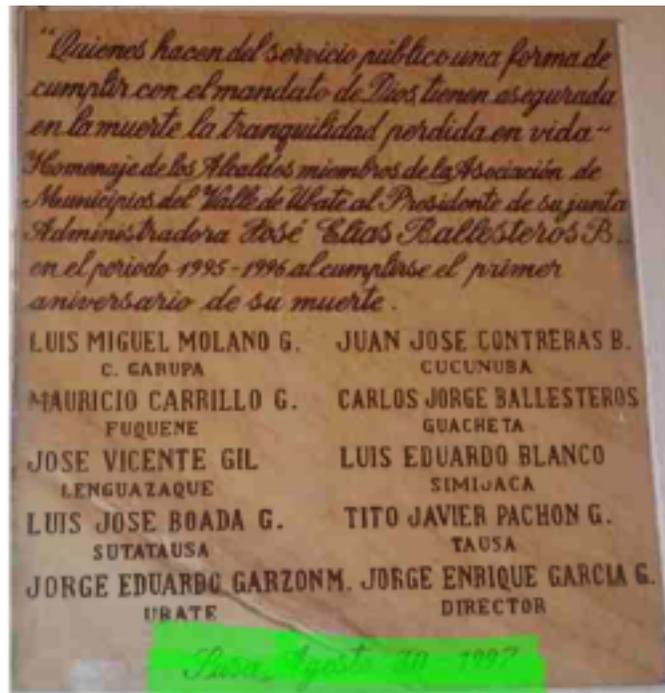
Agregó que la entidad en noviembre de 2021 dispuso de un letrero que contiene la leyenda “Yo amo a Susa”, en orden a promover el turismo en el Municipio de Susa, mejorar los equipamientos municipales del parque principal, donde se generó el espacio para la apropiación turística de Susa y la dinamización del comercio. Letrero que precisó no contraría la normativa legal ni hay sobre él requerimiento alguno para su retiro.

Indicó que se opone a la primera pretensión, ya que el logo que se hallaba en la piletta de la Alcaldía Municipal fue retirado hace más de 5 meses, como consta en el registro fotográfico aportado. Por lo expuesto solicitó declarar la terminación anticipada de la presente acción, conforme al artículo 19 de la Ley 393 de 1997, puesto que la entidad ya retiró el logo de la actual administración que se encontraba en la piletta de la alcaldía municipal, como se indicó.

3.2. La sentencia de primera instancia. El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá emitió fallo el 10 de marzo de 2022 (documento electrónico denominado “12FALLO.pdf”), resolviendo declarar el incumplimiento del artículo 1 inciso 2 del Decreto 2759 de 1997 por parte del Municipio de Susa y le ordenó que en el término de 1 mes proceda a cumplir la norma, procediendo a retirar todas las placas o leyendas que recuerden la participación de los funcionarios en ejercicio, en la construcción de obras públicas, dentro de su jurisdicción.

Lo anterior por cuanto si bien la accionada dentro del trámite de la presente actuación aportó fotografías demostrando haber removido el logotipo de la actual administración de una piletta y certificación del Secretario de Planeación e Infraestructura, nada dijo en relación con la placa en la fotografía que muestra el lado derecho de la piletta, en donde se pueden ver el nombre de funcionarios de la administración municipal, para noviembre de 2020, recordando su participación en la construcción de la obra, contrariando lo dispuesto en la normativa cuyo cumplimiento se reclama.

3.3. La impugnación (documento electrónico denominado “14IMPUGNACION FALLO.pdf”). Inconforme con lo resuelto por el *a quo* la parte accionada impugnó la decisión, indicando que al interior de las instalaciones de la Alcaldía del Municipio de Susa se encuentran 3 placas, así:



Precisó que, si bien las placas se hallan exhibidas en la administración municipal, las mismas fueron puestas antes de la expedición del Decreto 2759 del 14 de noviembre de 1997, puesto que éstas datan de abril 20 de 1992 y 30 de agosto de 1997, las que corresponden a un homenaje por la reconstrucción de las instalaciones del palacio municipal, mismo que fue víctima de un incendio en enero de 1991, lo que hace parte de la memoria histórica del municipio, al ser evidencia de la tenacidad del pueblo Susense.

Por su parte, reiteró que,, si bien en 2021 se dispuso de un recuadro con logo de la administración municipal de Ximena Ballesteros, estos fueron retirados en atención a la solicitud del accionante hace más de 5 meses. Por lo anterior, es claro que la entidad ha procurado el cumplimiento de la normativa cuyo cumplimiento se persigue, sin embargo, las placas que continúan exhibidas corresponden a mandatarios que cumplieron labores antes de la expedición de la norma y que ilustran hechos históricos en el municipio.

IV. CONSIDERACIONES

Dado que se encuentran reunidos los denominados presupuestos procesales y el trámite previsto para la acción de cumplimiento se halla debidamente surtido, lo que no configura causal de nulidad que permita invalidar lo actuado, habilita a esta Sala, a que en segunda instancia profiera la resolución de la impugnación previamente reseñada.

4.1. Problema Jurídico. Debe la Sala dilucidar si la autoridad accionada ha incumplido lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1o del Decreto 2759 de 1997 que modificó el artículo 5 del Decreto 1678 de 1958.

4.2. Fundamento normativo. En nuestro ordenamiento jurídico, la acción de cumplimiento tiene fundamento en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo en el cual está legitimada cualquier persona para *"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"*. Esto con el objeto de cumplir los fines esenciales del Estado Social de Derecho como son 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 2 de la Constitución Política). En estas condiciones la acción de cumplimiento 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.

Al respecto la Corte Constitucional ha indicado:

"... 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”¹.

Con fundamento en lo anterior, se expidió la Ley 393 de 1997 la que precisó en su artículo 1º el objeto de la misma, así:

“Artículo 1º.- Objeto. *Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o Actos Administrativos. [Declarado Exequible Sentencia Corte Constitucional 157 de 1998](#)”.*

La referida norma previó cuales son los presupuestos para su ejercicio y a la vez las condiciones que debían tenerse en cuenta para su procedencia, entre otros aspectos, así:

“Artículo 4º.- Titulares de la Acción. *Cualquier persona podrá ejercer Acción de Cumplimiento frente a normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos. También podrán ejercitar la Acción de Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos.*

a. Los Servidores Públicos; en especial: el Procurador General de la Nación, los Procuradores Delegados, Regionales y Provinciales, el Defensor del Pueblo y sus delegados, los Personeros Municipales, el Contralor General de la República, los Contralores Departamentales Distritales y Municipales.

b. Las Organizaciones Sociales.

c. Las Organizaciones No Gubernamentales.

(Subrayado declarado EXEQUIBLE Sentencia C-158 de 1998. Corte Constitucional. No se incorpora en la obra).

Artículo 5º.- Autoridad Pública contra quien se dirige. *La Acción de Cumplimiento se dirigirá contra la autoridad administrativa a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo. Subrayado Declarado Inexequible Sentencia Corte Constitucional 157 de 1998.*

Si contra quien se dirige la acción no es la autoridad obligada, aquél deberá informarlo al Juez que tramita la Acción, indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento. En caso de duda, el proceso continuará también con las autoridades respecto de las cuales se ejercita la Acción hasta su terminación. En todo caso, el Juez de cumplimiento deberá notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.

Artículo 7º.- Caducidad. *Por regla general, la Acción de Cumplimiento podrá ejercitarse en cualquier tiempo y la sentencia que ponga fin al proceso hará tránsito a cosa juzgada, cuando el deber omitido fuere de aquellos en los cuales la facultad de la autoridad renuente se agota con la ejecución del primer acto. Pero si el deber omitido fuere de aquellos cuyo cumplimiento pueda demandarse simultáneamente ante varias autoridades o en diferentes oportunidades en el tiempo, podrá volver a intentarse sin limitación alguna. Sin embargo será improcedente por los mismos hechos que ya hubieren sido decididos y en el ámbito de competencia de la misma autoridad.*

Artículo 8º.- Procedibilidad. *La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También*

¹ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.”

Con fundamento en lo anterior, 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)²; (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), para ello 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; y (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 el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. Además, es causal para su improcedencia pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela u otro medio judicial, o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

Respecto a este último requisito la norma previó expresamente la improcedibilidad de la acción de cumplimiento en los siguientes términos:

Artículo 9º.- Improcedibilidad. *La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.*

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no

² Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante. (Inciso 2 declarado EXEQUIBLE, excepto la expresión "la norma o" que se declara INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional Sentencia C-193 de 1998
Parágrafo.- La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos. Subrayado Declarado Exequible Sentencia Corte Constitucional 157 de 1998.

En relación con los deberes que son exigibles de cumplimiento, la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad de unos apartes de los artículos 8 y 9 de la Ley 939 de 1997 precisó:

"El ámbito dentro del cual la acción de cumplimiento adquiere su significación y sentido como mecanismo de protección de los derechos de los particulares y garantía de realización de los fines del Estado está dado, naturalmente, por el incumplimiento de un deber a cargo de la administración que se expresa a través de "normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos"³[29]. En estos eventos, el particular está facultado para acudir ante el funcionario judicial competente –los jueces de la jurisdicción administrativa⁴[30] –, para presentar una solicitud que remedie "la acción u omisión de la autoridad" que incumple o ejecuta actos o hechos que permiten deducir inminentemente⁵[31] la inobservancia de un deber que se predica de la administración. De este modo, la acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso⁶[32], y no al reconocimiento por parte de la administración de garantías particulares, o el debate, en sede judicial, del contenido y alcance de algunos derechos que el particular espera que se le reconozcan⁷[33]. Tampoco es un mecanismo para esclarecer simplemente el sentido que debe dársele a ciertas disposiciones legales⁸[34], pues a pesar de la legitimidad que

³ Tal es la expresión que, en desarrollo del artículo 87 Superior, utiliza el artículo 1 de la Ley 393 de 1997 (que fue declarado exequible en la sentencia C-157 de 1998). Además, sobre la expresión "fuerza material de ley" la Corte ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en la referida sentencia C-893 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Se declararon exequibles, aquí, las expresiones acusadas "con fuerza material" de ley o "con fuerza" de ley, contenidas en los artículos 4º, 5º, 6º, 8º y 20 de la ley 393 de 1997; sin embargo, las consideraciones hechas en aquella oportunidad, bien pueden predicarse del artículo 1 que se cita. Se dijo entonces: "la expresión 'con fuerza de ley' o con 'fuerza material de ley' significa que un acto normativo, que no es formalmente una ley, por no haber sido expedido por el Congreso, tiene sin embargo, debido al sistema de fuentes desarrollado en la Carta, el mismo rango jerárquico de las leyes, y por ende puede derogar y modificar otras leyes y, a su vez, no puede ser alterado sino por normas de igual o superior jerarquía, esto es, por la Constitución, por otras leyes, o por otras normas con fuerza de ley. Es claro que el cargo de los actores carece de todo sustento pues una ley, en sentido formal, tiene, por el sólo hecho de ser una ley, una fuerza material de ley, esto es, puede derogar o modificar otras leyes, y no puede ser derogada sino por normas de igual o superior jerarquía. Por ende, no encuentra la Corte que puedan existir casos en que una ley -en sentido formal- se encuentre desprovista de fuerza material de ley, por lo cual no es cierto que las expresiones acusadas restrinjan el alcance de la acción de cumplimiento, tal y como se encuentra definida en el artículo 87 de la Carta".

⁴ Así lo señala el artículo 3 de la Ley 393 de 1997.

⁵ La *inminencia*, como criterio específico para apreciar la naturaleza del incumplimiento administrativo que hace posible la acción de cumplimiento es una materia ya abordada por la jurisprudencia de la Corte en la sentencia C-010 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz).

⁶ Las referencias a la jurisprudencia del Consejo de Estado son meramente ilustrativas. No son recogidas a título de "derecho viviente" que le fija el sentido a una norma legal ambigua objeto de control de constitucionalidad. Con los adjetivos mencionados la jurisprudencia del Consejo de Estado ha calificado al mandato que contiene la obligación presuntamente incumplida por parte de la administración. Cfr. la sentencia del proceso ACU 615 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", 10 de marzo de 1999, Consejero Ponente: Flavio Augusto Rodríguez. En esta oportunidad se confirmó el fallo de instancia mediante el que se constató que CODENSA S.A. "está obligada a dar estricto cumplimiento a la Resolución 013 de 1998 –acto administrativo de carácter general – expedido por el Contralor de la ciudad de Bogotá".

⁷ Sobre este punto, la jurisprudencia producida por el Consejo de Estado al resolver diferentes acciones de cumplimiento es ilustrativa de la manera como se ha reservado la acción de cumplimiento para asegurar la protección de derechos indiscutibles a los particulares, ordenando a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido. A título de ejemplo pueden citarse las sentencias proferidas en los procesos ACU-120 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque, 22 de enero de 1998. En esta oportunidad se afirmó que "para perseguir el pago de las cesantías el actor cuenta con otro instrumento de defensa judicial" distinto a la acción de cumplimiento. En el mismo sentido, también puede consultarse el fallo ACU 126 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A", Consejero Ponente: Dolly Pedraza De Arenas, 29 de enero de 1998. En esta oportunidad el Consejo desestimó la acción de cumplimiento planteada por el actor, pues pretendía que se ordenara al Centro de Rehabilitación integral de Boyacá "reconocer y pagar la prima técnica a la que tiene derecho", conflicto que corresponde dirimir a la jurisdicción contencioso administrativa por la vía pertinente. En el mismo sentido, pueden consultarse, también a título ilustrativo, los procesos ACU 558 (sentencia del 20 de febrero de 1998 C.P. Mariela Vega de Herrera), ACU 589 (sentencia del 25 de febrero de 1999 C.P. Juan de Dios Montes Hernández) y ACU 868 (sentencia del 9 de septiembre de 1999 C.P. Olga Inés Navarrete Barrero).

⁸ Cfr. la sentencia ACU-141 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, 13 de febrero de 1998, Consejero Ponente: Delio Gómez Leyva. En esta oportunidad el actor pretendía mediante una acción de cumplimiento esclarecer el tipo de funciones que le corresponde cumplir a la Registraduría frente a la posibilidad de llevar a cabo un

asiste a quien promueve todas estas causas, la acción de cumplimiento no resulta ser el medio idóneo para abrir controversias interpretativas lo cual no obsta, claro está, para que con el fin de exigir el cumplimiento de un deber omitido, el contenido y los alcances del mismo sean ineludiblemente interpretados⁹[35].

Así como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el “cumplimiento de un deber omitido” contenido en “una ley o acto administrativo” (artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar.

Dicho deber no es, entonces, el deber general de cumplir la ley, sino un deber derivado de un mandato específico y determinado. Este puede tener múltiples manifestaciones o modalidades, pero no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible porque el artículo 87 no consagró una acción de simple ejecución, sino una acción de mayor alcance¹⁰. [36] Para que pueda exigirse su cumplimiento el deber ha de predicarse de una entidad concreta competente, es decir, que existe jurídica y realmente y es destinataria del mandato contenido en la norma legal o administrativa. La entidad no tiene que haber sido la única destinataria del mandato, puesto que las normas generales que regulan una materia pueden tener como destinatarias, por ejemplo, a las autoridades de determinado sector o a todas las entidades de cierto tipo –v.gr. las comisiones de regulación-. De manera tal que el particular, quien actúa en interés propio, en

referendo derogatorio en la ciudad de Manizales que en su opinión era inocuo. En dicha ocasión se dijo: “se trata, pues, a través de la acción de cumplimiento, como su nombre lo indica, de hacer efectivo el cumplimiento del ordenamiento jurídico, por parte de las autoridades competentes; para lograr tal objetivo se requiere que tal ordenamiento consagre de manera clara determinada obligación para la administración, lo cual excluye que a través de la acción de cumplimiento se puedan promover interpretaciones respecto a la existencia de una obligación {contenidas en la Ley 134 de 1994}, pues la finalidad es exigir el cumplimiento de las existentes, y no provocar, vía interpretación, la consagración de obligaciones”.

⁹ La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha establecido la necesidad de distinguir entre el objeto de la acción de cumplimiento (la realización de un deber omitido por la administración), y la discusión que puede plantearse alrededor del reconocimiento y garantía de un derecho subjetivo y particular, circunstancia frente a la cual existen otros mecanismos de defensa idóneos. Cfr. sentencia C-193 de 1998 MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Barrera Vergara. Se estudió aquí la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º., 3º., 5º., y 9º., todos parcialmente de la Ley 393 de 1997. Como se dijo, uno de los puntos abordados en esta ocasión tiene que ver con la relación de la acción de cumplimiento con los mecanismos ordinarios de defensa jurídica respecto de la ejecución de actos administrativos de carácter particular. Se señaló, entonces, que: “cuando se trata de actos administrativos subjetivos, que crean situaciones jurídicas individuales, concretas y particulares, el cumplimiento efectivo del respectivo acto interesa fundamentalmente a la esfera particular de la persona y no a la que corresponde a la satisfacción de los intereses públicos y sociales. Por ello se justifica constitucionalmente, por considerarse razonable y no afectar el contenido esencial de la norma del artículo 87 constitucional, la previsión del legislador, en el sentido de que en tales casos, el afectado, o sea, a quien se le lesiona directamente su derecho pueda acudir a los mecanismos ordinarios que también éste ha instituido para lograr el cumplimiento de tales actos, porque dentro de la autonomía discrecional de que goza para la configuración de la norma jurídica, no resulta contrario al referido mandato constitucional que el precepto acusado permita la existencia de mecanismos alternativos para el cumplimiento de esta clase de actos, salvo cuando de no asegurarse la efectiva ejecución del acto particular y concreto se pueda derivar para el interesado un perjuicio grave e inminente”. En otros términos, no es inconstitucional que el Legislador haya considerado que la acción de cumplimiento no subsume de manera absoluta las acciones que existen en los diferentes ordenamientos procesales para asegurar la ejecución de actos de contenido particular o subjetivo”.

¹⁰ No obstante, quizás por el contexto particular del caso, en varias oportunidades, al abordar diferentes aspectos de acciones de cumplimiento que son objeto de estudio por parte del Consejo de Estado, este Tribunal ha referido a la necesidad de corroborar la existencia de una obligación clara, expresa y exigible como elemento necesario para la prosperidad de la acción consagrada en el artículo 87 de la Constitución. Al respecto, valga citar, de manera puramente ejemplar, las sentencias producidas dentro de los procesos ACU 1039, sentencia del 13 de diciembre de 1999, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa (esta sentencia es un buen ejemplo de los fundamentos teóricos que han servido al Consejo de Estado para avanzar en la aplicación del artículo 87 C.P. y la Ley 393 de 1997. Allí se hace alusión a los antecedentes de la acción de cumplimiento a través una referencia específica a la forma como funcionaba el *writ of mandamus* del derecho anglosajón); ACU 573, C.P. Daniel Suárez Hernández (En dicha oportunidad la Sala Tercera del Consejo de Estado consideró que la administración había incumplido la obligación clara, expresa y exigible contenida en el artículo 17 de la Ley 387 de 1997 afirmando: “La Sala precisa que, la acción de cumplimiento resulta procedente en el caso concreto, por la circunstancia de que el dispositivo legal contenido en el artículo 17, disciplina una conducta - débito prestacional - a cargo de las autoridades públicas o privadas que integran el sistema nacional de salud, conducta que supone desde luego, la ejecución de todas las medidas - acciones específicas y concretas -, tendientes a materializar los fines últimos para los cuales fue creado dicho sistema, para la atención integral de la población desplazada por la violencia”); ACU 634, sentencia del 18 de marzo de 1999, C.P. Juan de Dios Montes Hernández (Se consideró en esta ocasión que el incumplimiento por parte de la Empresa Comercial de Servicio de Aseo Limitada, ECSA, de un acto administrativo proferido por la Superintendencia de Servicios Públicos en el que constaba una obligación clara, expresa y exigible, constituía una circunstancia que bien podía ser objeto de una acción de cumplimiento). Esta forma de calificar la obligación de la administración que hace procedente la acción de cumplimiento tiene un antecedente claro, entre otros, en la jurisprudencia que jurisdicción contencioso administrativa desarrolló a partir del estudio de las acciones de cumplimiento en materia ambiental a las que se refiere la Ley 99 de 1993. El artículo 77 de esta normatividad señala que “el efectivo cumplimiento de las leyes o actos administrativos que tengan relación directa con la protección y defensa del medio ambiente podrá ser demandado por cualquier persona natural o jurídica, a través del procedimiento de ejecución singular regulado en el Código de Procedimiento Civil”. Como se dijo la ejecución de una obligación clara, expresa y exigible es, entonces, una de las modalidades mediante las que se puede expresar el deber jurídico que se exige cumplir a la administración.

representación de un tercero, o en defensa del interés general, tiene la facultad de exigir, precisamente, la adopción de una decisión, la iniciación o continuación de un procedimiento, la expedición de un acto o la ejecución de una acción material necesaria para que se cumpla el deber omitido, así éste haya sido establecido en una ley que no menciona específicamente a la autoridad renuente.”¹¹

4.3. Fundamento fáctico. Con fundamento en el anterior análisis se procede a relacionar el material probatorio aportado al plenario, en orden a resolver el problema jurídico planteado:

- Copia de la petición elevada por el actor ante la Alcaldía de Susa – Cundinamarca, del 21 de junio de 2021, en la que solicitó el cumplimiento de los incisos 1º y 2 del artículo 1º del Decreto 2759 de 1997; se realice e informe sobre el inventario de placas instaladas en las diferentes sedes de la institución educativa, edificaciones municipales y otros monumentos que contengan nombres de los funcionarios de la administración municipal, para lo cual enlista algunos funcionarios y otros que contengan cualquier tipo de eslogan de la administración actual y pasadas; retirar las placas conmemorativas puestas en espacio público e instituciones oficiales del Municipio de Susa, para lo cual muestra fotografías; y se ordene el desmonte inmediato de placas, leyendas y monumentos dedicados a recordar la participación de funcionarios en la construcción de obras públicas, ubicadas en el espacio público o instituciones oficiales de toda la jurisdicción del Municipio de Susa (fols 9 a 11 del documento electrónico denominado “01DEMANDA.pdf”).

- Copia del oficio SECGOB-183-2021 del 12 de julio de 2021, por el cual la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Susa da respuesta a la anterior petición, en el sentido de indicar que como quiera que en la solicitud no se establece claramente el lugar o lugares donde se encuentran placas alusivas a los anteriores alcaldes y que presuntamente están instalados en obras públicas, se ha solicitado a los Funcionarios de la Secretaría de Planeación efectuar la verificación respectiva y proceder conforme a ley; por su parte, una vez se entregue el informe respectivo por parte de los funcionarios de la Secretaría de Planeación se procederá a dar cumplimiento a la Ley, finalmente informó que se ha dado cumplimiento a la norma referida en la solicitud (documento electrónico denominado “01DEMANDA.pdf”).

- Se aportaron sendas fotografías de las instalaciones de la sede de la Alcaldía del Municipio de Susa en las que constan las placas instaladas. Se observa entre otras placas, la imagen de una piletta en donde se muestra el logo de la administración municipal la que fue removida, para lo cual se aportan fotografías del antes y después

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-1194-01 del 15 de noviembre de 2001, M.P. Manuel José Cepeda.

(fols. 2 a 5 y 7 del documento electrónico denominados “06CONTESTACION.pdf”, 4 a 5, 7 a 8 del documento electrónico denominados “10CONTESTACION REQUERIMIENTO.pdf” y 4 a 6 del documento electrónico denominados “14IMPUGNACION FALLO.pdf”).

4.4 Caso concreto. Visto lo expuesto, observa la Sala que el accionante pretende que a través del mecanismo constitucional de la acción de cumplimiento se ordene al Municipio de Susa dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 1º del Decreto 2759 de 1997 que modifica el artículo 5 del Decreto 1678 de 1958.

Por su parte, se tiene que el *a quo* accedió a las pretensiones del mecanismo constitucional por considerar que no se acreditó en el plenario haber retirado las placas de la administración municipal en las que se hace alusión a funcionarios de la misma, recordando su participación en la construcción de la obra, lo cual está prohibido por la normativa aplicable.

Aclarado lo anterior, se tiene que la norma cuyo cumplimiento se pretende, a través del presente mecanismo constitucional es el inciso segundo del artículo 1º del Decreto 2759 de 1997 prevé:

“Artículo 1o. El artículo quinto (5o) del Decreto 1678 de 1958 quedará así:
"Los Ministerios del Despacho, Gobernadores y Alcaldes quedan encargados de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la legislación vigente para prohibir en adelante la designación, con el nombre de personas vivas, de las divisiones generales del territorio nacional, los bienes de uso público y los sitios u obras pertenecientes a la Nación, los Departamentos, Distritos, Municipios o a entidades oficiales o semioficiales.
Igualmente, prohíbese la colocación de placas o leyendas o la erección de monumentos destinados a recordar la participación de los funcionarios en ejercicio, en la construcción de obras públicas, a menos que así lo disponga una ley del Congreso.
Parágrafo Único. Las autoridades antes indicadas podrán designar con el nombre de personas vivas los bienes de uso público a petición de la comunidad y siempre que la persona epónima haya prestado servicios a la Nación que ameriten tal designación.”

Conforme a la anterior disposición el accionante pretende que se le ordene a la accionada retirar las placas colocadas en distintas obras públicas del Municipio de Susa – Cundinamarca, toda vez que contienen nombres de funcionarios en ejercicio, que participaron en la realización de las obras.

Así las cosas, advierte la Sala que la norma anterior es clara en indicar que está prohibido colocar placas o leyendas o la erección de monumentos destinados a recordar la participación de los funcionarios en ejercicio, en la construcción de obras públicas, a menos que la ley haya dispuesto otra cosa.

Sin embargo, la discusión que se presenta en este asunto es respecto a la vigencia de la normativa, puesto que se advierte que si bien la autoridad accionada ante el requerimiento del accionante procedió a retirar algunas de las placas existentes en el Municipio de Susa para ajustar su actuar a lo dispuesto en la norma anterior, alegó que habían otras placas que no podrían retirarse, habida cuenta que fueron instaladas con anterioridad a la expedición de la norma por lo cual no había lugar a su retiro, ya que no estaban cubiertas por dicha prohibición.

Conforme a lo anterior, se advierte que la controversia a resolver en el presente asunto, atendiendo la impugnación interpuesta por la accionada es si la norma solo es aplicable a las placas o leyendas o la erección de monumentos destinados a recordar la participación de los funcionarios en ejercicio, en la construcción de obras públicas, instaladas con posterioridad a su vigencia, argumento usado por la accionada para negarse a retirar las placas existentes por haber sido instaladas con anterioridad a la norma.

Al respecto la Sala encuentra que no le asiste razón a la autoridad accionada al considerar que la normativa aplicable sólo es aplicable a futuro, pues si bien es claro que el Decreto 2759 del 14 de noviembre de 1997, por el cual se modifica el artículo 5º del Decreto 1678 de 1958, precisó en su artículo 2 que la norma rige a partir de la fecha de su expedición, la norma modificada, esto es, el artículo 5 del referido decreto preveía con anterioridad a su modificación lo siguiente:

*“Los ministros del despacho, gobernadores, intendentes, comisarios y alcaldes quedan encargados de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la legislación vigente, para prohibir en adelante la designación, con el nombre de personas vivas, de las divisiones generales del territorio nacional, los bienes de uso público y los sitios u obras pertenecientes a la nación, a los departamentos, intendencias, comisarías, municipios o a entidades oficiales o semioficiales. **Igualmente prohíbese la colocación de placas, o leyendas, o la erección de monumentos destinados a recordar la participación de los funcionarios en ejercicio en la construcción de obras públicas, a menos que así lo disponga una ley del congreso**” (Negrillas de la Sala).*

En estas condiciones es claro que la norma modificada ya preveía la prohibición cuyo cumplimiento se pretende, a través del presente mecanismo constitucional, pues es claro que el querer del Presidente de la República para 1958 era establecer la prohibición, la que fue confirmada por el presidente de 1997, sin embargo, se advierte que en la nueva norma se agregó un párrafo y se ajustan las autoridades a ser llamadas a cumplirla, con base en la nueva organización del Estado prevista en la Constitución de 1991.

No pasa por alto la Sala que en un caso similar al aquí planteado el Consejo de Estado resolvió declarar improcedente el mecanismo constitucional, debido a la existencia de

un acto administrativo que conllevó a que se instalara en dicho caso una placa de mármol, como fue, el acta de mesa directiva del Senado de la República, contra el cual el accionante contaba con el medio de control de simple nulidad¹². Sin embargo, en el caso que se somete a estudio no sucede lo mismo pues no se alegó la existencia de acto administrativo que preceda dicha instalación sino por el contrario la administración municipal en un principio se allanó a cumplir con la norma y alegó los efectos en el tiempo de la norma.

Por lo tanto y como quiera que se tratan de dos situaciones diferentes no es posible predicar la aplicación a este asunto del precedente dictado por el Consejo de Estado, como tampoco podría despacharse improcedente, cuando se concluyó que la norma contiene un mandato imperativo a cumplirse en este caso por el representante legal del municipio accionado, quien en principio se allanó a cumplirlo, pues se dio cuenta del desacatamiento de la norma y alegó los efectos de la norma, los cuales fueron aclarados en esta providencia.

Por todo lo anterior, se ha de concluir que se comparte la decisión del *a quo* de ordenarle a la accionada ajustar su actuar a lo dispuesto en el artículo 1º inciso 2 del Decreto 1759 de 1997.

4.5 Conclusión. Teniendo en cuenta lo expuesto, se concluye que la decisión proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá el 10 de marzo de 2022 debe ser confirmada en tanto se acreditó que la accionada está incumpliendo lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 2759 de 1997 que modificó el artículo 5 del Decreto 1678 de 1958.

Finalmente, se advierte que, en los términos del artículo 11 del Decreto Legislativo 491 de 2020 y el Decreto 1287 de 2020, el presente escrito se suscribe mediante firmas escaneadas.

V. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 7 de diciembre de 2021, M.P. Luís Alberto Álvarez Parra, radicado: 0500123330002021-01752-01.

VI. FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Zipaquirá, el 10 de marzo de 2022, que accedió a las pretensiones de la demanda dentro de la acción de cumplimiento interpuesta por Ibán David Fúquene Ávila en contra del Municipio de Susa

SEGUNDO. NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.



NÉSTOR JAVIER CALVO CHAVES
Magistrado



CARMEN ALICIA RENGIFO SANGUINO
Magistrada



JOSÉ MARÍA ARMENTA FUENTES
Magistrado