



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, veintinueve (29) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.
ACCIÓN: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.
PROCESO: 70-001-33-33-008-2016-00156-01.
DEMANDANTE: ENA ISABEL DOMÍNGUEZ PÉREZ.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE MORROA-SUCRE.

Tema. Improcedencia de la acción de cumplimiento

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide el Tribunal, la impugnación interpuesta por la parte accionante en oposición a la sentencia de tutela proferida, por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SINCELEJO - SUCRE, el día 29 de agosto de 2016.

1. ANTECEDENTES:

1.1. DE LAS PRETENSIONES.

La parte actora **PRETENDE** que se ordene al Alcalde del Municipio de Morroa - Sucre, dar cumplimiento estricto al fallo proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sincelejo dentro de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y confirmado por el Tribunal Administrativo de Sucre, y en consecuencia, proceda a expedir el acto administrativo dando

Como **FUNDAMENTOS FÁCTICOS**, indica la parte actora que, mediante solicitud de cumplimiento amparado en el artículo 8º de la ley 393 de 97 solicitó al señor alcalde municipal de Morroa se sirviera darle cumplimiento a los fallos proferidos por el juzgado primero administrativo del circuito de Sincelejo en su artículo 2 y 3 del fallo y el cual fue confirmado por el Tribunal Administrativo de Sucre que el numeral 2º del fallo de primera instancia estableció taxativamente "*Ordénese al alcalde municipal de Morroa-Sucre título de indemnización, las sumas de dinero a que tiene derecho por concepto de las prestaciones sociales*

ordinarias que no le fueron canceladas durante los periodos que correspondan, de acuerdo con las órdenes y, reconocer y pagar a favor de la señora ENA ISABEL DOMÍNGUEZ PÉREZ certificaciones laborales descritas en la parte motiva de esta providencia, Que el numeral 3 de la misma sentencia Estableció actualícese el monto de la condena conforme al índice de precios al consumidor utilizando la siguiente formula:

$$R = Rh \times \frac{\text{IPC final}}{\text{IPC inicial}}$$

R = Valor presente.

RH = Valor de la deuda

IPC = índice de precios al consumidor certificado por el DAÑE. IPC final = El vigente a la ejecutoria de esta providencia.

IPC inicial = El vigente en la fecha que debió cancelarse la obligación (...)"

Expone el actor, que la respuesta dada por el municipio de Morroa-Sucre, no tiene nada que ver con relación a lo solicitado, pues el proceso ejecutivo al que hacen referencia en la contestación dada a la solicitud de cumplimiento los títulos que se presentaron para ejecutar lo adeudado fue la resolución 273 de noviembre de 2011 proferida por esa administración tal y como ellos lo afirman y las dos sentencias las que sirvieron como título ejecutivo.

Aduce que, lo que se solicita es el cumplimiento de la sentencias de primera y segunda instancia respecto de las Resoluciones que posteriormente en cumplimiento de las sentencias realizó la misma alcaldía municipal, entiéndanse para dichos efectos, las Resoluciones No. 016 del 31 de enero de 2013, por la suma de cincuenta y seis millones novecientos sesenta y ocho mil quinientos nueve pesos (\$. 56.968.509) y la Resolución No. 045 del 18 de febrero de 2013, donde al resolver un recurso de reposición que presentó ya que no le entregaban la primera y fiel copia del original para tramitar el proceso ejecutivo.

Asegura el demandante que, la administración municipal se niega a reconocer la condena impuesta en la sentencia pues pretende desconocer las certificaciones de tiempo laborado y ordenadas en la sentencia de primera y segunda instancia y de las cuales a la fecha pese de haber pedido en varias ocasiones tal como ellos lo reconocen en la contestación, no ha sido posible su reconocimiento.

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la Demanda: 25 de julio de (fol. 78).
- Admisión de la demanda: 01 de agosto de 2016 (fol. 78-79).
- Notificaciones: 02, 05 y 08 de agosto de 2016 (fol. 80 a 83).
- Contestación de la demanda: 10 de agosto de 2016 (folio 84 a 87).
- Sentencia de primera instancia: 29 de agosto de 2016 (fol. 658 a 663).
- Impugnación: 06 de septiembre de 2016 (fol.663 revés).
- Concesión de la impugnación: 13 de septiembre de 2016 (fol.666-667).
- En Reparto: 15 de septiembre de 2016 (fol. 2 C-2).
- Secretaria del Tribunal: 16 de septiembre de 2016 (fol. 3 C-2).

1.2.1. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LA ACCIÓN POR LA PARTE DEMANDADA.

El ente demandado, al rendir el informe requerido se pronuncia frente a los hechos de la demanda, "(sic)..."*Frente al primer hecho: Esta administración no entiende el contenido del mismo, toda vez que en estricto cumplimiento de la ley, esta entidad ha dado cumplimiento a las decisiones judiciales que fueron falladas a la señora accionante dentro del presente trámite.*

Frente al segundo hecho: La afirmación consignada en el hecho segundo es un transcurrir histórico de los diferentes trámites adelantados y decisiones obtenidas en las acciones impetradas por la accionante.

Frente al tercer hecho: Es falsa esa afirmación ya que el proceso ejecutivo se adelantó con ocasión a las decisiones judiciales de los juzgados administrativos dentro del trámite ordinario, sostiene en este mismo hecho que nunca se le entregó la primera y fiel copia del original, lo cual con el contenido de la resolución 045 del 18 de febrero de 2013, hay constancia de la notificación personal del contenido de acto administrativo, sin anotación alguna por parte de la accionante, en donde indique que no se entregó la primera y fiel copia del acto administrativo que a ella se le notifica.

Frente al cuarto hecho: Es una afirmación temeraria ya que nunca ha habido mala fe por parte de la administración municipal de Morroa-Sucré, toda vez que

su actuar ha estado siempre ajustado a derecho como se ha reconocido por los diferentes fallos judiciales.”

Igualmente y respecto a las pretensiones de la demanda, expuso el ente demandado que, se opone a la totalidad de las súplicas señaladas, tomando como sustento, que es impensable que el Juez de conocimiento pueda modificar los actos administrativos a la luz de las decisiones judiciales que están en firme mediante la acción de cumplimiento, acompaña el anterior argumento citando la sentencia C-157 de 1998 expedida por la Corte Constitucional.

2. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA¹:

El Juez de primera instancia, luego de hacer un análisis de las generalidades de la acción de cumplimiento y los requisitos para su procedencia, consideró que, esta era improcedente, toda vez que la parte actora contaba con otro medio judicial como es el de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, para realizar el control de legalidad a los actos administrativos expedidos por la administración municipal, a fin de determinar si cumplían o no con lo ordenado mediante providencia judicial.

3. LA IMPUGNACIÓN².

Inconforme con la decisión adoptada por el *A-quo*, impugnó la parte accionante el día 06 de septiembre de 2016.

4. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

4.1. COMPETENCIA. El Tribunal es competente para conocer de la impugnación interpuesta en la presente Acción Constitucional de Cumplimiento según lo establecido por el artículo 27 de la ley 393 de 1997.

4.2. PROBLEMA JURÍDICO. De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar si, ¿La acción de cumplimiento deprecada, resulta procedente para exigir el acatamiento y /o modificación de un acto administrativo que dispuso el reconocimiento y pago de unas prestaciones sociales, ordenadas mediante decisión judicial, pese a tener otros mecanismos de defensa judicial para dirimir el conflicto y de los cuales no ha hecho uso?

¹ Folios 658 a 663.

² Folio 663 revés.

4.2.1. FUNDAMENTOS FÁCTICOS Y JURÍDICOS.

Para absolver el planteamiento anteriormente expuesto y desarrollar la tesis, la Sala abordará los siguientes tópicos; **(i)** la acción de cumplimiento en general y requisitos para su procedencia, **(ii)** La improcedencia de la acción de cumplimiento para exigir el cumplimiento de normas que establezcan gastos, o cuando se tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, y **(iii)** El caso concreto.

5.1. LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO EN GENERAL REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA

La Constitución de 1991, consagró en su artículo 87, un instrumento procesal para hacer efectivo el cumplimiento de la ley y de los actos administrativos.

Dicha norma constitucional, ha sido desarrollada por el legislador a través de la Ley 393 de 1997. De la interpretación integral de los artículos 1, 8, 9, 10, 20 y 21 de la mencionada normativa y de la jurisprudencia del máximo órgano de lo contencioso administrativo, se infiere que son requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento:

1. Que exista una norma con fuerza material de ley o acto administrativo que contenga un deber jurídico omitido totalmente, claro, expreso, exigible, preciso, imperativo e inobjetable³.
2. Que dicho deber se encuentre en cabeza de la autoridad demandada.
3. Que se demuestre la renuencia de cumplir el deber.
4. Que no existe otro mecanismo de defensa judicial para la protección del derecho pretendido.
5. Que de la ejecución de la norma o acto administrativo no se derive la materialización de gastos a cargo de la administración.

³*“Cuando se trate del cumplimiento de actos administrativos de contenido particular y concreto, el deber omitido debe ser tan preciso, que se pueda asimilar a un título ejecutivo a favor del solicitante, es decir, que el acto que contenga una obligación expresa, clara y exigible que haga posible el mandamiento de su cumplimiento”.* CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCION "A". Consejera ponente: DOLLY PEDRAZA DE ARENAS. Sentencia del 9 de octubre de 1997. Radicación número: ACU-017. Actor: ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE EXPORTADORES DE PAPA "EXPOPAPA". Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA -.

En este sentido la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha dicho:

*"Tratándose de la acción de cumplimiento es necesario que el mandato incumplido sea imperativo, indudable, específico, inequívoco, es decir, que a la sola vista de su texto el juez tenga la certeza irrefutable de que aquella autoridad a la cual ordenará cumplir lo incumplido sí es, sin discusión, la llamada a acatar la obligación inobservada."*⁴

Igualmente, en el mismo sentido se ha pronunciado el máximo organismo de la jurisdicción contenciosa:

"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)"*⁵

En torno al objeto de la acción de cumplimiento, ha expresado el Consejo de Estado que:

"La acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, propende por la materialización efectiva de aquellos mandatos contenidos en leyes o en actos administrativos, a efectos de que el Juez de lo Contencioso Administrativo le ordene a la autoridad que se constituya renuente, proveer al cumplimiento de aquello que la norma prescribe. Es un mecanismo procesal idóneo para exigir el cumplimiento de las normas o de los actos administrativos, pero al igual que la acción de tutela es subsidiario, en tanto que no procede cuando la persona que promueve la acción tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o del acto

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Consejera ponente: CLARA FORERO DE CASTRO Sentencia del 16 de julio de 1998. Radicación número: ACU-337.

⁵ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejera Ponente: MARÍA NOHEMI HERNÁNDEZ PINZÓN. Sentencia del 9 de septiembre de 2005, Radicación número 08001-23-31-000-2005-00150-01(ACU) Actor: Bernardino Orozco Ulloa. Demandado: Sociedad de Acueducto, alcantarillado y aseo de Barranquilla S.A. ESP.

incumplido; tampoco cuando su ejercicio persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos”⁶

Decantadas las particularidades generales de la acción de cumplimiento, considera necesario esta Corporación hacer referencia al tema del contenido, alcance y objeto de este mecanismo constitucional.

5.2. CONTENIDO, ALCANCE Y OBJETO DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

El artículo 8 de la antedicha Ley 393 de 1997, reguló lo atinente a la procedibilidad de la acción de cumplimiento, bajo los siguientes términos:

*"ARTICULO 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 procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley." (Negrillas para destacar)*

Como vemos la norma en cita estableció una doble modalidad en cuanto a la conducta que generaría incumplimiento respecto de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos, estas son: un actuar positivo que materialice la renuencia⁷, o un actuar negativo (omisión) que conlleve al mismo resultado.

Ahora bien, sobre el contenido y alcance del mecanismo judicial desplegado en el caso de marras, la H. Corte Constitucional en sentencia C-1194 de 2001, enseñó:

"La acción de cumplimiento quedó finalmente consagrada en el texto del artículo 87 de la Carta Política de 1991 que posteriormente fue desarrollado a través de la Ley 393 de 1997. Esta materia, en los términos en que ha sido concebida por la ley, ya ha sido objeto de estudio por parte de la Corte en varias oportunidades en las que ha fijado el contenido y alcance general de la acción de cumplimiento dentro de nuestro sistema jurídico. En palabras de esta Corporación:

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SECCION QUINTA. Radicación número: 27001-23-33-000-2014-00002-01(ACU). C. P. SUSANA BUITRAGO.

⁷ Al respecto, CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA. C.P. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, sentencia del veinticuatro (24) de septiembre de dos mil quince (2015). Exp. 250002341000201500041-01 "La renuencia es la rebeldía¹⁵ de una autoridad o de un particular que ejerce funciones públicas, en cumplir una norma con fuerza de ley o un acto administrativo que consagra en su cabeza el deber claro, imperativo e inobjetable que se le pide atender, contenido en una norma (Ley en sentido material) o en un acto administrativo. Es requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento pues así lo exige el artículo 8º de la Ley 393 de 1997. Consiste en que antes de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el actor solicite a la autoridad o al particular que cumpla funciones públicas que acaten el deber imperativo previsto en la norma o en el acto administrativo. Debe señalarle la norma o el acto administrativo de manera precisa y clara. Tal exigencia, como lo prevé el numeral 5º del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, se debe acreditar con la demanda de cumplimiento, so pena de ser rechazada de plano la solicitud, por expresa disposición del artículo 12"

"En un Estado Social de Derecho en donde el ejercicio del poder está supeditado a la observancia de la Constitución y al imperio de la legalidad, es esencial el respeto por la eficacia material de la normatividad creada por el legislador y de los actos administrativos que dentro del marco de sus respectivas competencias expiden las diferentes autoridades en cumplimiento de los cometidos o tareas a ellas asignadas. En efecto, resulta paradójico que muchas veces las normas quedan escritas, es decir, no tienen ejecución o concreción práctica en la realidad, de modo que el proceso legislativo y su producto se convierten a menudo en inoperantes e inútiles. Igual cosa sucede con los actos administrativos que la administración dicta pero no desarrolla materialmente.

"En el Estado Social de Derecho que busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, ni la función legislativa ni la ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues los respectivos cometidos propios de dicho Estado sólo se logran cuando efectiva y realmente tienen cumplimiento las referidas normas y actos.

"Es así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 Superior, es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la vigencia de un orden justo. Para ello, agrega este precepto que las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas en sus derechos y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"⁸.

La acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución hace titular a toda persona de "potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado"⁹ mediante la presentación de una solicitud dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos. En este orden de ideas, es necesario establecer cuándo es posible afirmar que se presenta el incumplimiento de un deber jurídico, consagrado en una ley o un acto administrativo, por parte de la administración."

Posteriormente en el mismo pronunciamiento, el máximo tribunal constitucional, en lo que atañe al tópico relacionado con la inactividad de la administración y las modalidades de la inacción, dijo:

"Las autoridades administrativas tienen asignadas competencias específicas para el cumplimiento de las funciones del Estado. De esta forma se busca garantizar las finalidades esenciales del Estado y el cumplimiento de los deberes sociales de las autoridades (Art. 2 C.P.). Por lo tanto, la administración no tiene la potestad de permanecer totalmente inactiva sino que, por el contrario, el deber de actividad es primigenio. Dicha actividad no tiene que traducirse en un acto administrativo, porque puede consistir en el seguimiento y análisis de una realidad determinada. No obstante, como es bien sabido, la administración pública en ocasiones permanece inactiva. Ello se debe a múltiples factores.

La inactividad de la administración puede obedecer, por ejemplo, a la simple congestión o a la negligencia, caso en el cual habría un claro incumplimiento de la función pública, en desmedro del aseguramiento de las finalidades del Estado.

En otras situaciones la inactividad es tan solo aparente. Es el caso de la inacción administrativa dada la necesidad de tomarse el tiempo suficiente para ponderar

⁸ Cfr. la ya citada C-157 de 1998 (MM.PP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara).

⁹ *Ibid.* C-157 de 1998.

una situación compleja antes de adoptar una decisión. En este evento no se está necesariamente frente a un incumplimiento de la función pública, sino frente al ejercicio legítimo de las competencias administrativas siempre que se trate de un lapso razonable para la toma de una decisión.

También puede presentarse el caso de la llamada captura de la entidad administrativa por intereses deseosos de evitar que la administración regule una determinada materia. En este evento, la parálisis de la entidad es el resultado de la influencia que sobre ella ejercen los eventuales destinatarios de su actividad, los cuales logran que ésta no desarrolle las funciones que la ley le ha encomendado.

Por último, algunas autoridades permanecen inactivas como resultado de la corrupción, que tiene múltiples orígenes y manifestaciones que no es del caso recordar.

El problema de la inactividad de la administración ha sido tradicionalmente abordado por el legislador a través de las instituciones del derecho de petición y del silencio administrativo.

Tradicionalmente el derecho de petición ha servido como un mecanismo en manos de los particulares para impulsar la actividad de la administración pública, sea que se pretenda la protección de intereses generales o particulares, como se desprende del artículo 5 y siguientes del Código Contencioso Administrativo. La falta de atención a las peticiones da lugar a sanciones para el funcionario negligente. Es así como el derecho de petición cumple una importante función de movilización de la actividad de la administración. Esta Corte ya ha resaltado la trascendencia del derecho de petición en una democracia participativa y la necesidad de que las peticiones sean resueltas de manera oportuna y con pronunciamiento expreso y específico acerca de lo pedido por el particular.

Por su parte, en materia de silencio administrativo, en ciertas condiciones, la inacción de la administración puede concluir en un acto presunto que el administrado puede luego demandar ante la jurisdicción contencioso administrativa puesto que dicho acto, fruto del silencio, se entiende generalmente como negativo, es decir, como desfavorable a los administrados. La ley también puede disponer que el silencio debe interpretarse como una decisión favorable al administrado, caso en el cual se está ante el silencio positivo.

No obstante, el silencio administrativo no conduce a que la administración realmente actúe. Su inactividad continua. El juez contencioso no le exige que expida el acto presunto con el cual se supone terminó dicha inactividad. Por eso, se han concebido otras formas de afrontar la inactividad de la administración. Por ejemplo, para incentivar la acción de la administración se puede invertir la regla general de que el acto presunto en caso de silencio se entiende adoptado en sentido negativo, de tal manera que si la administración no actúa, su omisión se asimila a un acto tácito favorable al administrado, salvo las excepciones expresamente enumeradas en normas con fuerza de ley.

Con todo, estas reformas no logran que la administración efectivamente actúe ni permiten al juez contencioso ordenarle que lo haga. Además, cuando la inactividad de la administración no versa sobre la expedición de actos administrativos particulares, sino sobre actos generales mediante los cuales se desarrolla la ley para asegurar su debido cumplimiento en el marco de una política pública definida, no es posible presumir el contenido del acto omitido. Esto es aun más claro cuando el acto general omitido es una regulación cuyo contenido puede variar significativamente según las circunstancias de hecho generales a regular y las conveniencias públicas apreciadas por el órgano regulador.

Por eso, en el derecho comparado se pueden identificar otras formas de tratar la inactividad de la administración. Así, en el derecho anglosajón algunos mecanismos procesales han tradicionalmente buscado exigir que la administración pública

efectivamente adopte una decisión y en el derecho francés, ancestralmente reacio a que el juez contencioso imparta órdenes a la administración, se han acrecentado los poderes del juez al respecto.

La acción de cumplimiento fue una innovación del Constituyente de 1991 encaminada a afrontar el problema de la inactividad de la administración cuando ésta se manifiesta, en principio, en una omisión. En tal caso, al juez le corresponde ordenar que cese la omisión y se cumpla el deber.

Pero la inactividad de la administración que da origen al incumplimiento de un deber jurídico, también puede expresarse a través de acciones¹⁰ que, a pesar de mostrar una actividad positiva por parte de diferentes órganos del Estado, se traducen en una forma de eludir sus obligaciones o cumplen de manera insuficiente los deberes contenidos en una ley o en un acto administrativo. En estos casos, al juez competente le corresponderá determinar en qué consiste el incumplimiento del deber jurídico en cuestión y tomar las decisiones complementarias que aseguren el reconocimiento de los derechos de los particulares y la obtención de las finalidades perseguidas por las normas incumplidas por el deber parcialmente omitido.

Sin duda, la constatación de la inactividad estatal es una labor que corresponde apreciar al juez caso por caso, atendiendo a las diferentes modalidades que puede revestir un deber señalado por la ley o contenido en un acto administrativo. Dicho deber puede haber sido definido por la norma teniendo en cuenta circunstancias de tiempo, modo, o lugar que tienen un peso y una relevancia diferente en cada caso concreto. La orden que imparta el juez ha de corresponder a la modalidad del deber omitido". (Negrilla y subrayado de la Sala)

Así las cosas, de los contenidos normativos y jurisprudenciales precedentes se desprende que la acción de cumplimiento tiene como principal objeto, el hacerle frente a la inobservancia en que incurren **las autoridades** en el ejercicio de sus competencias específicas.

En efecto, el reseñado instrumento procesal constitucional, se erige dentro del ordenamiento jurídico, con el fin de materializar el cumplimiento de las **funciones del Estado** ante la inacción o acción inadecuada de los agentes del mismo, debiendo el operador jurídico al que se le ponga en conocimiento una situación particular en la cual se alegue el incumplimiento de algún deber señalado por la ley o contenido en un acto administrativo, establecer en primera medida si tal actuar positivo o negativo existe, porque de no ser así, la acción constitucional de cumplimiento se torna abiertamente improcedente a la luz de la norma específicamente estudiada.

5.3. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE NORMAS QUE ESTABLEZCAN GASTOS, CUANDO SE TENGA O HAYA TENIDO OTRO INSTRUMENTO JUDICIAL PARA LOGRAR EL EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LA NORMA O ACTO ADMINISTRATIVO Y, PARA PRETENDER EL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES.

¹⁰ Esta es una posibilidad expresamente prevista en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

El artículo 9º de la plurimencionada Ley 393 de 1997, estableció las reglas de procedibilidad del mecanismo constitucional de cumplimiento contra particulares, bajo el siguiente tenor

"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 proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante¹¹.

Parágrafo.- La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos¹²"

Ahora bien, el Máximo rector de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con fundamento en el contenido del inciso segundo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, que la acción de cumplimiento no procede cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, entendiendo excluido del campo de la acción el cumplimiento de providencias judiciales¹³, señalando que mediante la acción de cumplimiento no se puede sustituir a la autoridad que de acuerdo con la Constitución o la ley es competente para resolver sobre el reconocimiento de un determinado derecho. Y si esa entidad con competencia decide no reconocerlo, el afectado con esa decisión tiene a su alcance instrumentos judiciales para controvertirla y obtener del juez competente un pronunciamiento sobre el particular, para el evento de que se promueva el proceso que corresponda¹⁴⁻¹⁵.

En el mismo sentido, el H. Consejo de Estado se ha pronunciado en lo atinente al parágrafo único de la norma transcrita, manifestando:

"La Ley 393 de 1.997, en su artículo 1º, señaló que el objeto de la acción de cumplimiento es "hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza

¹¹ Inciso 2 declarado EXEQUIBLE, excepto la expresión "la norma o" que se declara inexecutable por la Corte Constitucional Sentencia C-193 de 1998.

¹² Declarado Exequible Sentencia Corte Constitucional 157 de 1998.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA. Dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999). Radicación número: ACU-1056.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero ponente: DARÍO QUIÑONES PINILLA. Once (11) de marzo de dos mil cuatro (2004). Radicación número: 20001-23-31-000-2003-2051-01(ACU).

¹⁵ CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.SECCION QUINTA. Sentencia del doce (12) de junio de dos mil catorce (2014). C.P. SUSANA BUITRAGO VALENCIA .Exp. 27001-23-33-000-2014-00002-01(ACU) .

material de ley o actos administrativos". Luego, esta acción constitucional es un instrumento procesal para exigir a las autoridades públicas o los particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas que cumplan real y efectivamente las leyes y los actos administrativos Sin embargo, no siempre proceden todas aquellas pretensiones dirigidas a obtener el cumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos, pues la Ley 393 de 1997 estableció algunos requisitos de procedibilidad de la acción (artículo 8º) y, al mismo tiempo, determinó algunas causales de improcedibilidad de la misma (artículo 9º). Dentro de estas últimas, el párrafo del artículo 9º de esa normativa dispone que "la acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos¹⁶".

(...)

De conformidad con el párrafo del artículo 9º de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento "no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos".

Esa norma, como lo advirtió la Sección Primera del Consejo de Estado³, fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia en la que precisó que la misma impide el ejercicio de la acción de cumplimiento para pretender que el juez ordene la ejecución de una partida incluida en el presupuesto. Así, la Corte, en sentencia C-157 del 29 de abril de 1998, expresó:

"Las órdenes de gasto contenidas en las leyes, por sí mismas no generan constitucionalmente a cargo del Congreso o de la administración correlativos deberes de gasto. No puede, en consecuencia, extenderse a ésta componente de las normas legales, la acción de cumplimiento. La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria, pero no suficiente para llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 35" de la C. P., no puede hacerse erogación alguna con cargo al tesoro que no se halle incluida en la ley de presupuesto. Igualmente, corresponde al gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (C. P. art. 346).

Finalmente, las partidas incorporadas en la ley anual de presupuesto no corresponden a gastos que 'inevitablemente' deban efectuarse por la administración, puesto que su carácter es el de constituir 'autorizaciones máximas de gasto'. El artículo 347 de la Carta Política, en punto a las apropiaciones del presupuesto precisa que en ellas se contiene 'la totalidad de gastos que el Estado pretenda 'realizar durante la vigencia fiscal respectiva'. De ninguna manera se deriva de la Constitución el deber o la obligación de gastar, aún respecto de las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso.

En el marco de la acción de cumplimiento, facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan. La acción de cumplimiento tiene un campo propio en el que ampliamente puede desplegar su virtualidad. La eficacia del novedoso mecanismo debe garantizarse y promoverse por la ley. Sin embargo, ello no

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Sentencia del veintiséis (26) de febrero de dos mil cuatro (2004). C.P. DARIO QUIÑONES PINILLA, Exp. 76001-23-31-000-2003-4052-01 (ACU).

puede perseguirse a costa de alterar las restantes instituciones y mecanismos constitucionales."

Ahora bien, como las normas invocadas regulan una prestación social, su cumplimiento necesariamente implicaría gastos, pues aún si se ordenara el mero reconocimiento de tal derecho -en el evento de que ello fuera procedente a través de [a acción interpuesta- ello implicaría imponer a la entidad correspondiente la obligación de cancelar dicha prestación.

En esta forma la acción, en cuanto pretende el cumplimiento de esas disposiciones, resulta improcedente.¹⁷"

Así entonces, el aparte jurisprudencial traído a colación en líneas superiores, deja ver cuál es la posición reiterativa de la Sección Quinta del H. Consejo de Estado, al establecer que, la acción de cumplimiento no es procedente, para reclamar de los operadores judiciales, la modificación de actos administrativos que llevan implícito la ejecución de una partida incluida en el presupuesto, pues es claro que al ordenar el reconocimiento y pago de una prestación social, se está estableciendo un gasto en cabeza de la administración y la entidad que debe hacer efectivo el reconocimiento, aunado a esto, se pudo concretar también, la improcedencia de la acción constitucional cuando el demandante dispone de otros mecanismos de defensa judicial para dirimir el conflicto.

De la misma manera, debe señalar esta Sala que escapa de la órbita propia y del objeto constitucional de la acción de cumplimiento, aquellas que están dirigidas a obtener por parte de la Administración el cumplimiento de órdenes o mandatos contenidos en decisión judiciales, o que se compele a la Administración a cumplir con una sentencia judicial, como quiera que existe una clara e indiscutible diferencia entre los actos administrativos, leyes y las decisiones proferidas en ejercicio de su poder jurisdiccional por parte de los jueces de la República, amen que para ello, el mismo legislador en su ejercicio de libertad configurativa ha establecidos procedimiento legales propios y prevalentes.

Recuérdese que en sentencia C- 193 de 1998, la Corte Constitucional, señaló que, la finalidad de la acción de cumplimiento es buscar un mecanismo o instrumento procesal idóneo para asegurar la realización material de las leyes y actos

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. sentencia del dos (2) de septiembre de dos mil cinco (2005).C.P. DARÍO QUIÑONES PINILLA. Exp. 25000-23-27-000-2004-02335-01.

administrativos¹⁸, naturaleza de la cual, evidentemente escapan las sentencias judiciales.

6. EL CASO CONCRETO:

Vertiendo los considerandos al caso concreto, y en atención al material probatorio que obra dentro del proceso, para la Sala no cabe duda de que, en el caso objeto de estudio, la acción de cumplimiento habrá de **confirmarse** en torno a su improcedencia para dirimir el asunto del litigio.

Para efectos de sustentar esta afirmación, se pone de presente que, en el caso sub examine se encuentra demostrado lo siguiente:

De las pruebas allegadas al plenario

- ✓ Derecho de petición de fecha 21 de junio de 2016 (fol. 5-6)
- ✓ Contestación a la solicitud de cumplimiento de fecha 21 de junio de 2016 (folio 7 y 8).
- ✓ Resolución No. 273 de noviembre 30 de 2011 (Fls. 9-13)
- ✓ Sentencia de fecha 30 de enero de 2009, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Sincelejo (Fls. 14-24)
- ✓ Sentencia de fecha 15 de abril de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre (Fls. 25-34)
- ✓ Resolución No. 016 de enero 31 de 2013 (Fls. 36-52)
- ✓ Resolución No. 045 de febrero 18 de 2013 (Fls. 53-67)
- ✓ Sentencia de fecha 12 de diciembre de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Sucre (Fls. 68-76).
- ✓ Expediente administrativo contentivo de las actuaciones adelantadas por la accionante y los pronunciamientos de la administración municipal de Morroa - Sucre (Fls. 88-656)

¹⁸ Al respecto y tomando lo dicho por el H. Consejo de Estado, reitera el Tribunal Administrativo de Sucre, que "las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprende tanto la ley en sentido formal como la ley en 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. 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 estos 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". Consejo de Estado, Sección Quinta, expediente No. 25000-23-41-000-2013-02833-01(ACU). C.P. Alberto Yepes B.

Teniendo en cuenta el conjunto de probanzas reseñado, encuentra el Tribunal que en el trasfondo del asunto, lo efectivamente lo perseguido por el actor¹⁹, es que se cuestione un acto administrativo a fin de determinar si este cumple o no con lo ordenado mediante sentencia judicial, y en caso que este sea contrario a derecho se ordene su modificación o la expedición de uno nuevo, situación que no guarda relación con el objeto de la acción de cumplimiento, pues la finalidad de este medio de control es el cumplimiento de normas o actos administrativos que contengan una obligación clara, expresa y exigible, pero no es el escenario jurídico para realizar un control de legalidad a los actos administrativos expedidos en cumplimiento de una sentencia judicial, ni mucho menos como se vio, para provocar judicialmente el cumplimiento de la misma, pues como se anotó, ello escapa claramente de las fuentes formales sobre las cuales recae el objeto de la acción constitucional de cumplimiento.

Ahora bien, al margen de lo anterior y la evidente improcedencia de la presente acción, recalca la Sala, que si lo pretendido es atacar la legalidad del acto administrativo que ordenó el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, porque a su consideración, el municipio demandado incluyó hechos nuevos no ordenados en la sentencia judicial, o porque se hizo de manera inexacta la liquidación de los valores correspondientes, dicho asunto sería del resorte del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho (artículo 138 del C.P.A.C.A).

Por otro lado, sería del caso, que si lo pretendido es el cumplimiento eficaz de la sentencia ordinaria que ordenó el reconocimiento y pago de unas prestaciones sociales ordinarias, lo más idóneo sería ventilar el asunto a través de los medios ordinarios dispuestos para tal efecto, como el proceso ejecutivo, siguiendo los parámetros fijados por el contencioso administrativo a partir del artículo 192 y siguientes del C.P.A.C.A, pues se reitera que la acción de cumplimiento resulta improcedente cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del acto administrativo y cuando se pretende el cumplimiento de sentencias judiciales.

En orden de lo expuesto, se puede concluir como líneas antes se anticipó que de que la acción de cumplimiento deprecada resulta absolutamente improcedente,

¹⁹ Véase a folio 2 de la demanda, en la reseña de los fundamentos legales, en donde el actor señala que se pide se trata de un acto administrativo emitido por un juez de la República, lo cual a todas luces es errado, pues las sentencias judiciales, distan o difieren de dicha connotación.

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º y párrafo de la Ley 393 de 1997, sumado a esto, es claro que el demandante dispone de otros medios judiciales para ventilar el asunto en cuestión, por lo que bajo tales consideraciones se **confirmará** la sentencia impugnada.

3. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE en todas su partes la sentencia impugnada, según lo expuesto en los considerandos de esta providencia.

SEGUNDO: De manera oficiosa, por conducto de la Secretaria de este Tribunal, **ENVÍESE** copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

TERCERO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N°. 164.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA
Ausente con comisión de servicios