



**REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, Treinta (30) de marzo de dos mil dieciséis (2.016)

Magistrado Ponente: MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA
Tema	IMPROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO PARA ESTABLECER EROGACIONES CON CARGO AL TESORO QUE NO SE HALLE INCLUIDO EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y GASTOS. NO EXISTE EL REQUISITO DE LA RENUENCIA, CUANDO ESTA SE PRESENTA DENTRO DEL PLAZO PARA CUMPLIR UN ACTO ADMINISTRATIVO.

SENTENCIA No. 028

I. OBJETO A DECIDIR

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante, contra la sentencia 26 de febrero de 2016, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo de este Circuito, en la que se negaron las súplicas de la demanda.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

II. ANTECEDENTES

2.1. Los hechos

Estos se sintetizan de la siguiente manera:

Manifiesta que, mediante Resolución N° 0997 de noviembre 4 de 2015 “*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA UN APROVECHAMIENTO FORESTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES*”, proferida por CARSUCRE, se impuso a la Alcaldía de Sincelejo, la tarea de realizar el corte y/o aprovechamiento forestal de un árbol de especie Abeto (Abies alba) el cual se encuentra planteada en la carrera 27 N° 9b – 11 Barrio “Los Pioneros” de esta ciudad.

Alude que, dicho acto administrativo fue motivado por queja que interpuso el señor CARLOS RODRÍGUEZ, debido a que la situación actual representa un acentuado riesgo y peligro para los vecinos y transeúntes del sector ya que está hueco y en sus raíces hay un nido de serpientes.

Indica que, CARSUCRE, por intermedio de uno de sus funcionarios el día 21 de octubre de 2015, realizó inspección ocular, en donde se estableció que el citado árbol se encuentra en regular estado, con sus raíces principales expuestas, lo que lo hace susceptible al volcamiento, por el débil soporte al suelo; así mismo que la señora ANA MARÍA HERNÁNDEZ, señaló que en el espacio socavado de las raíces se encontraron una serpiente con sus huevecillos, existiendo el temor de reproducción del réptil; además de su posible volcamiento por cuanto, es sector concurrido por niños y demás miembros de la comunidad.

Finaliza aduciendo la constitución de la renuencia, la cual fue respondida por la entidad, precisando que sobre esa misma zona existía otra orden de CARSUCRE, en donde suspendía dicha tala.

Requirió como **Pretensión:** Ordenar a la Alcaldía de Sincelejo, el cumplimiento de la Resolución N° 0997 de noviembre 4 de 2015

2.2 La contestación de la demanda

El Municipio de Sincelejo¹. Contestó la demanda oponiéndose a las súplicas de la demanda; advirtiendo que lo que pretende el actor es que se dé cumplimiento a una orden de lleva implícita una erogación por parte del ente accionado, siendo improcedente este medio de control por cuanto la resolución que expidió

¹ Folios 25 a 27 Cdo Ppal.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

CARSUCRE, tiene como fin la tala de un árbol de abeto, y esa entidad no tiene técnicos en esa área por lo que toca contratar dicho servicio en la vigencia 2016.

2.3. La sentencia impugnada²

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Sincelejo, sintetizó en el caso en concreto lo siguiente:

“En nuestro caso de marra, vemos sin lugar a duda, que la resolución N° 0997 del 4 de noviembre de 2015 cuyo cumplimiento se exige (artículo 12 de la Ley 1171/07), tal como aparece a folios 9-11, del expediente lleva implícito el presupuesto de un gasto, está demostrado por los documentos aportados por la entidad demandada, que el cumplimiento del acto administrativo amerita celebrar un contrato de prestación de servicios para la implementación de actividades para la poda técnica de árboles, que fue celebrado el año anterior, y que para este año ya están realizando los estudios previos para los mismos (fl. 32-39), ello conlleva obligatoriamente gastos, que si bien están presupuestados ya se están haciendo las gestiones, lo que a todas luces entra dentro de la prohibición contemplada en el parágrafo del artículo 9 de la ley 393 de 1997. Compartimos el primer criterio de restricción de ordenar el cumplimiento de los actos administrativos o normas con fuerza de ley que implique gastos, pues está expresamente consagrado como una causal autónoma de improcedencia siendo además que puede existir otro mecanismo judicial que realmente comporte la ejecución efectiva de dicho acto. (...)”

2.4. El recurso³

El actor, mediante escrito del 7 de marzo de 2016, interpuso oportunamente recurso de impugnación frente a aquella decisión, argumentando que:

Existen expresiones disonantes en la parte considerativa de la sentencia que se recurre, toda vez que, se nombra a la mutual ser, para luego señalar que declarararía la improcedencia de la acción de cumplimiento.

Indica que, el ejercicio de la función administrativa como la llevada a cabo por CARSUCRE, demanda una operatividad para ultimar en la ejecución de un orden, que aparece recogida en un acto administrativo, generando los gastos comunes. Refiere que, para su cumplimiento tiene que efectuarse a través de la acción escogida; sin que el destinatario a cumplirlo tenga que exculparse para no hacerlo porque no cuenta con los recursos. Acota que, dada la inminencia del daño a generarse, prevalece el reconocimiento a obligar el cumplimiento del acto administrativo suscrito por CARSUCRE.

² Folio 41 a 45 Cdno Ppal.

³ Folio 47 a 50 Cdno Ppal.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

Alega que, la jurisprudencia tomada por el *A quo* para declarar la improcedencia del medio incoado toma su fundamento en una sentencia del H. Consejo de Estado, que indica cuales serían los ejemplos en los cuales no es procedente la acción de cumplimiento para ordenar gastos, no encontrándose la aquí referida; además precisa que hay que hacer la diferencia entre los términos “establezcan o dispongan”; así como reflexionar en el desarrollo de la función administrativa, el ejercicio de los cometidos estatales a través de la administración pública, genera *per se* gastos, ya sean de operatividad, ejecución o de cumplimiento.

Aduce que, la entidad administrativa realice las respectivas apropiaciones presupuestales para ejecutar sus funciones no equivale necesariamente a un acto administrativo que está estableciendo o disponiendo gastos; puesto que existe una diferencia racional entre el acto administrativo o título que establece un gasto, con otro, que por injerencia concluya en un cumplimiento de las funciones de la entidad y que ello necesariamente implique el ejercicio de la misma.

Finaliza insistiendo que, las funciones de la entidad administrativa como representante del Estado para el logro de sus cometidos estatales para que se ordene el cumplimiento de la Resolución N° 0997 de 2015 y que para ello de ser necesario el municipio demandado acuda a la cooperación institucional; dado que antes ya ha concertado con la empresa ELECTRICARIBE S.A. E.S.P., para llevar a cabo similares objetivos; por lo tanto, requiere la revocatoria de la sentencia de primera instancia y conceder las súplicas.

III. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

3.1. La competencia

Corresponde a esta Corporación conocer en **SEGUNDA INSTANCIA** de las acciones de cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 393 de 1997.

3.2. Problemas jurídicos

De conformidad con lo expuesto, se tiene que los interrogantes a resolver son del siguiente orden:

¿Se encontraba renuente el municipio de Sincelejo al momento de presentarse el derecho de petición por parte del actor, para constituir el requisito de procedibilidad?

¿El acto administrativo que da la autorización, de podar un árbol, es un acto definitivo que puede ser objeto de una acción de cumplimiento?

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

¿Es procedente mediante el medio de control de Cumplimiento ordenar gastos del presupuesto público?

Para resolver el problema jurídico la Sala desarrollará el siguiente temario (i) Referencia sobre la acción de cumplimientos y sus requisitos; (ii) legitimación en la causa por activa; (iii) Improcedencia de la acción de cumplimiento para establecer gastos; y (iv) caso en concreto.

3.3. Referencia sobre la acción de cumplimiento.

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, tiene como finalidad que toda persona pueda hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, el cual ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad que se niegue a cumplirlos, todo con la finalidad de hacer efectiva la observancia del régimen jurídico.

El Consejo de estado en sentencia de 29 de marzo de 2.007⁴, explicó que de conformidad con la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento tiene como requisitos mínimos para su prosperidad 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). Esta exigencia impone que las obligaciones reclamadas sean incontrovertibles e incuestionables, de forma tal que no exista duda sobre su existencia, contenido y alcance⁵, quedando excluida de la finalidad de esta acción la declaración de derechos que estén en discusión, pues para tal efecto existen las acciones contenciosas.

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 contenido en un acto 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 con fuerza material de ley que establezcan gastos a la administración y la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela (Art. 9º).”

⁴ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente: María Nohemí Hernández Pinzón, sentencia de 29 de marzo de dos 2007, radicación numero: 76001-23-31-000-2006-02295-01(ACU).

⁵ Subrayas del despacho.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

Para pedagogía, se traerá a colación lo que la H. corte constitucional ha desarrollado sobre dicha acción y su alcance a saber: (i) Finalidad y función; (ii) Alcance; (iii) Objeto; (iv) Ámbito dentro del cual adquiere significado y sentido; (v) Entidad concreta competente; todo lo anterior, según sentencia T-1194 de 2001.

3.3.1. Finalidad y función de la acción de cumplimiento.

Mediante la acción de cumplimiento se le otorga 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 que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter”. De esta manera, dicha acción “se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes – en sentido formal o material – 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.

3.3.2. Alcance.

La acción de cumplimiento 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” 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.

3.3.3. Objeto.

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 expreso. 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” que la autoridad competente se niega a ejecutar.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

3.3.4. Ámbito dentro del cual adquiere significado y sentido.

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”. En estos eventos, el particular está facultado para acudir ante el funcionario judicial competente –los jueces de la jurisdicción administrativa –, para presentar una solicitud que remedie “la acción u omisión de la autoridad” que incumple o ejecuta actos o hechos que permiten deducir inminentemente la inobservancia de un deber que se predica de la administración.

3.3.5. Entidad concreta competente.

Dicho deber no es 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 alcance. 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. De manera tal que el particular, quien actúa en interés propio, en 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.

3.3.6. Deberes de la Administración.

La H. Corte Constitucional⁶ ha precisado que, las manifestaciones del incumplimiento de la administración pueden materializarse a través de la actividad o inactividad de esta; así, se estará ante el incumplimiento de la ley o acto administrativo por actividad se tiene.

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. 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

⁶ Sentencia T-1194 de 15 de noviembre de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

consistir en el seguimiento y análisis de una realidad determinada.

Ahora, en cuanto a la inactividad de la administración, la H. Corte Constitucional⁷, ha manifestado, que la misma, 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 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; sin embargo, ha expresado que, una de las formas de atacar esta clase de irregularidades es mediante el derecho de petición.

3.5. Legitimación en la causa por activa en las acciones de cumplimiento.

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 393 de 1997, tiene como finalidad que toda persona pueda hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, el cual ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad que se niegue a cumplirlos, todo con la finalidad de hacer efectiva la observancia del régimen jurídico.

En efecto, sobre la legitimación en la causa resulta menester acudir a lo enseñado por el H. Consejo de Estado que sobre el tema ha señalado:

“[E]l análisis sobre la legitimación en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquélla propone, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra”⁸.

⁷ Sentencia T-1194 de 15 de noviembre de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de septiembre de 2013; Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez; Radicación: 19933.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

Así las cosas, en el caso específico de los titulares del medio de control de cumplimiento, el artículo 4º de la Ley 393 de 1997 indica:

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.

De conformidad con lo dispuesto en el canon aludido, se advierte que cualquier persona, puede ejercer el medio de cumplimiento frente a normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos; sin embargo, la misma norma contempla que también podrán ejercer dicha acción de la misma forma los servidores públicos, organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales; en el caso de los primeros, la norma contempla que de forma especial, podrán ejercer dicha vía jurisdiccional, el Procurador General de la Nación, los Procuradores Delegados, Regionales y Provinciales entre otros.

En este orden de ideas, es importante resaltar que cualquier persona puede ejercer este mecanismo constitucional; no obstante, cuando se trate que dicho cumplimiento encarne el reconocimiento de un derecho a una persona determinada, es ésta misma quien debe ejercer los medios pertinentes en orden de lograr su cometido.

Acorde con lo expuesto, se ha pronunciado el H. Consejo de Estado indicando:

*“Ahora bien, respecto de la acción de cumplimiento, es importante señalar que en principio su ejercicio está en cabeza de **cualquier persona**; sin embargo, cuando se trata de la materialización de derechos subjetivos, **sólo el afectado o el titular del derecho puede exigir su cumplimiento**.*

En este sentido, esta Corporación se pronunció mediante sentencia de 23 de febrero de 2003, en la cual estableció que en la acción de cumplimiento, cuando están involucrados derechos particulares y concretos, se requiere el ejercicio por parte del directamente interesado, o a través de apoderado, quien debe ser abogado. Al respecto, la mencionada providencia expresó:

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

*“La acción de cumplimiento puede ser incoada por cualquier persona cuando se trate de normas o de actos administrativos cuyo cumplimiento sea de interés general, **situación que no es la del sub lite, en la cual, por ser de interés individual o subjetivo, sólo el interesado puede hacer uso de la misma, y quien actúe en su nombre, debe ser abogado inscrito y en virtud de poder legalmente conferido, circunstancias que no presentan en este caso, sin que la condición que invoca la memorialista (Vocal de Control de Energía Eléctrica y Gas del Municipio de Riohacha) la autorice para accionar en representación de terceros, y menos en uso del derecho de postulación, para el cual se requiere ser abogado, aun tratándose de la acción de cumplimiento**”⁹ (Negrillas fuera de texto).*

*Por otro lado, esta Sección en reciente providencia también consideró que aunque la acción de cumplimiento puede ser ejercida por cualquier persona, cuando se trata de normas o actos administrativos que se refieren a **derechos subjetivos**, es el titular de estos derechos el que está legitimado para su ejercicio, en nombre propio, o por intermedio de apoderado. En esa oportunidad la Sección señaló:*

“En efecto, las normas que se solicitan cumplir si bien son de carácter general, impersonal y abstracto, lo que presumiría que exigir su cumplimiento se encuentra en cabeza de cualquier persona, su aplicación en el presente asunto no tiene tal carácter, pues la acción de manera irrefragable tiene un móvil subjetivo, relativo a que en aplicación de las normas que se señalan como incumplidas, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo deje sin efecto la Resolución N.º 31295 de 25 de octubre de 2010 mediante la cual el Instituto de Seguro Social reconoció al señor Luis Alberto Moya Rojas la pensión de vejez y el retroactivo de la misma y, como consecuencia de ello, se ordene a la accionada proferir un nuevo acto.

*Así las cosas, en criterio de la Sala, para el caso concreto, **solo el afectado con el acto puede exigir el cumplimiento** de las normas de la Ley 100 de 1993 y del Decreto 758 de 1990, esto es, el señor Luis Alberto Moya Rojas”¹⁰ (Negrillas fuera de texto).*

En este orden de ideas, corresponde a la Sala analizar si en el caso concreto se solicitó la materialización de normas que: i) se refieren a derechos subjetivos; o si por el contrario, ii) involucran el interés general, situación ante la cual, toda persona está legitimada para ejercer la acción, incluyendo a la Procuradores Delegados, Regionales y Provinciales.

3.6. Improcedencia de la acción de cumplimiento para establecer gastos.

En relación con la hermenéutica de la causal de improcedencia de la acción de cumplimiento consagrada en el parágrafo del artículo 9º de la ley 393 de 1997, ha

⁹ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 27 de febrero de 2003, ACU 1726. C.P: Manuel Santiago Urueta Ayola.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 9 de mayo de 2012. Expediente: 2011-0889-01. C.P: Dra. Susana Buitrago Valencia.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

sostenido la jurisprudencia nacional¹¹ que, aquella restricción no puede conducir a eliminar el núcleo de protección para el cual fue diseñado, esto es, la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la norma, aun cuando tenga repercusiones económicas.

Por ello, indica el Tribunal Rector¹², que para un correcto entendimiento de dicha norma, deben diferenciarse dos conceptos: (i) El de establecimiento o creación de un gasto, y (ii) El de ejecución del mismo. Lo anterior por cuanto, mientras el primero no puede ser objeto de esta acción o medio de control, por cuanto es un asunto ajeno a la competencia judicial, el segundo, sí puede ser exigido por medio de esta; dado que, en sentido estricto el juez simplemente exige la efectividad de la decisión legislativa o gubernamental de autorizar un gasto público; de allí que, si un gasto fue ordenado en la norma y éste fue incorporado al presupuesto por medio de una apropiación presupuestal, el cumplimiento de esas disposiciones puede hacerse exigible con este medio constitucional; puesto que el operador judicial no está estableciendo directamente el gasto; sino que ordena la efectividad del derecho.

Más recientemente volvió aquella Alta Corporación a precisar que, la improcedencia de esta acción, consistía en que no se puede perseguir norma que establezcan la relación de una erogación sin que a su vez se haya asignado la partida presupuestal correspondiente; en ese orden se lee:

“Al respecto, el Consejo de Estado ha dicho:

“La improcedencia de la acción de cumplimiento respecto de normas que impliquen gastos se justifica en la medida en que no se puede perseguir el cumplimiento de normas que establezcan la realización de una nueva erogación, sin que a su vez se haya asignado la partida correspondiente en el presupuesto. El artículo 345 de la Constitución Política es terminante al prohibir cualquier erogación con cargo al tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de rentas y gastos. En su inciso segundo prohíbe cualquier gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas o los Concejos. Lo anterior quiere decir que un acto administrativo que genere gastos y que no esté debidamente presupuestado, no puede hacerse efectivo mientras no se hayan hecho las correspondientes apropiaciones, pues el acto administrativo así emanado estaría afectado de nulidad, conforme a las causales previstas en el artículo 84 del C.C.A. Sin embargo, dentro de la actuación debe obtenerse certeza de que la ley o el acto administrativo que impliquen gasto han sido incluidos en la ley de apropiaciones, aspecto que debe ser materia de conclusión, previo análisis de fondo del asunto.”¹³

De tal manera que, si lo que se pretenda con la orden de cumplimiento es, la creación o establecimiento de un gasto, provendrá su improcedencia; si lo perseguido es la

¹¹ Consejo de Estado, Sección quinta, C.P. Dario Quiñonez Pinilla, Exp. N° 76001233100020034052-01, del 26 de febrero de 2004.

¹² *Ibíd.*

¹³ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCIÓN QUINTA; C.P. Mauricio Torres Cuervo; 21 de junio de 2012; Radicación número: 05001-23-31-000-2006-01095-01; también en la sentencia, Consejo de Estado, Sección Primera. Expediente ACU-4749.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

ejecución de uno ya constituido en el presupuesto, se entenderá en principio, su viabilidad, siempre y cuando no se haya agotado dicho rubro, de lo contrario, la nueva erogación por falta del mismo, será inoportuna.

3.7. Caso Concreto.

3.7.1. En el *sub lite*, el señor Agente del Ministerio Público Ambiental y Agrario, presentó el medio de control de cumplimiento, con el propósito de conminar al Municipio de Sincelejo a acatar la Resolución N° 0997 del 4 de noviembre de 2015, expedida por la Corporación Autónoma regional de Sucre “CARSUCRE”, a través de la cual el ente ambiental, autorizó al ente municipal, la realización de la poda técnica y/o aprovechamiento forestal árbol de la especie “Abeto”, que se encuentra plantado en una zona verde, en el barrio Pioneros, en la calle 27 N° 9d-11, de esta ciudad.

Sin embargo, aquella Resolución -N° 0997 de 2015¹⁴-, se percibe que la motivación de esa decisión administrativa radicó en una solicitud realizada por un ciudadano, así:

“(…)

En atención a oficio de fecha de recibo de 25 de septiembre de 2015, el señor CARLOS RODRÍGUEZ, identificado con la cédula de ciudadanía N°. 92.519.656. de Sincelejo, manifiesta a esta Corporación la situación que se ha venido presentando y en la actualidad se ha acentuado con relación al riesgo que se presenta por un árbol que se encuentra en el Barrio Pioneros en la calle 27 N° 9d-11, que está hueco y en sus raíces hay un nido de serpiente, por lo que solicita el apoyo. Y se remitió a la Subdirección de Gestión Ambiental.

(…)”

En la parte resolutive se decidió:

“ARTÍCULO PRIMERO: autorizar al MUNICIPIO DE SINCELEJO, identificado con el NIT: 800104062-6, a través de su representante legal y/o quien haga sus veces, para que realice el corte y/o aprovechamiento forestal de un (01) árbol de la especie Abeto (*abies alba*) que se encuentra planteado en las coordenadas X: 0854032 Y: 1518547, Z: 208m, ubicado en la carrera 27 N° 9C-33(sic) del Barrio Los Pioneros de Sincelejo, por tener regular estado fitosanitario, lo que lo hace susceptible al volcamiento, **poniendo en peligro a los niños y demás miembros de la comunidad que concurren al lugar.**”

Obsérvase que, la reclamación a la autoridad ambiental, fue elevada por escrito el día 25 de septiembre de 2015, por el señor CARLOS RODRÍGUEZ, quien indica que el árbol de Abeto, se encuentra en una zona verde que es concurrida por los niños y demás miembros del sector; es decir, en zona perteneciente al espacio público.

¹⁴ Folio 9 a 11 Cdo Ppal.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

La anterior situación, según se describe en la decisión administrativa de marras, fue evaluada por los funcionarios de la Subdirección de Gestión Ambiental de CARSUCRE quienes mediante inspección ocular realizada el 8 de octubre de esa anualidad, elaboraron concepto técnico en el que recomendaron el corte y/o aprovechamiento forestal de un árbol de Abeto, por encontrarse en regular estado fitosanitario lo que lo hace susceptible de volcamiento, poniendo en peligro a los niños y demás miembros de la comunidad. Situación esta, que motivo la decisión del Director del ente ambiental quien emitió la autorización de poda técnica, erigida en la Resolución N° 0997 del 4 de noviembre de 2015.

Se aprovecha la oportunidad para señalar que aun cuando esta misma Sala, declaró la falta de legitimación en la causa por activa por parte del Ministerio Público para incoar este medio de control; en sentencia N° 044, del 2 de julio de 2015, expediente N° 70 001 33 33 002 2015 00054 01, en donde fungía igualmente el señor Procurador Ambiental como accionante; y el Municipio de Sincelejo como accionado, la situación en este caso es distinto, puesto que mientras en aquella oportunidad la resolución atacada favorecida a un particular –señora ENITH BUSTAMANTE, denunciante-, en este asunto, la resolución incumplida va encaminada a la protección de los derechos de una colectividad, en especial la niñez del sector de la calle 27, del Barrio Pioneros de esta ciudad, de allí que, al ser disímil el sub lite, es del caso precisar la legitimación que le asiste al citado funcionario, para la iniciación de esta acción.

Siguiendo con lo que es el caso en sí, posteriormente, el Procurador 19 Judicial II Ambiental y Agrario, mediante Oficio N° 3600013/Q.AMB/2105 de fecha 4 de mayo de 2015¹⁵, el cual fue recepcionado en la oficina de correspondencia del Municipio de Sincelejo el 24 de noviembre de 2015, indicó que estaba constituyendo en mora a dicho ente, toda vez que no se había dado cumplimiento a la decisión contenida en la Resolución arriba citada.

Quiere aclarar la Sala, y en aras de resolver el primer planteamiento jurídico que los 30 días establecidos en la resolución N° 0997/15, para el municipio de Sincelejo, vencían el 4 de diciembre de aquella anualidad, dado que se desconoce cuándo se notificó la misma; lo que significa que, cuando se presentó el escrito de renuencia por el actor, aun el ente demandado no estaba en una conducta omisiva que debía ser objeto de requerimiento para su cumplimiento, teniendo en cuenta que no había vencido el término concedido en la Resolución N° 0997/15, para la poda o aprovechamiento

¹⁵ Folio 12 Cdno Ppal.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

forestal; lo que en principio haría nugatoria esta acción. Así lo ha establecido el H. Consejo de Estado¹⁶, sobre el tema lo siguiente:

“La renuencia es la rebeldía¹⁷ 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”.

No obstante lo anterior, como réplica al anterior requerimiento, la Secretaría Municipal de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por conducto del Oficio N° 1.100-1001-419 del 4 de diciembre de 2015¹⁸, en la que le comunica los esfuerzos realizados por el ente municipal para atender la gran demanda por parte de la ciudadanía para la atención de las autorizaciones emanadas de CARSUCRE, para la actividad de poda técnica y/o aprovechamientos forestales por lo que al momento de conocerse esta resolución –N° 0997/2015–, se había agotado el presupuesto vigente para el 2015, para tales fines, por lo que, solicitó un plazo para gestionar los mecanismos por medio de los cuales se pueda mitigar los posibles riesgos y amenazas ocasionados por el espécimen vegetal en cuestión–; no obstante, a pesar del tiempo solicitado, según se indica hasta el momento de presentación de la demanda, esto es, el 29 de enero de 2016¹⁹, no se efectuó la actividad ambiental.

3.7.2. Ahora, en lo que corresponde al inconformismo del impugnante, se clarifica que la falta de congruencia de las providencias judiciales se configura cuando lo establecido en la parte considerativa no corresponde con lo indicado en la resolutive; de suerte que, al haberse dejado en la plantilla del fallo recurrido un aparte perteneciente a otra proveído, lo señalado en la parte preliminar de aquella sentencia del 26 de febrero de esta anualidad, es coherente con lo allí declarado; por tanto, aun cuando se aprovechará la ocasión para conminar al operador judicial realizar concienzudamente la revisión de sus providencias, lo cierto es que, pueden existir lapsus en las mismas debido a que, como es de público conocimiento, para estos menesteres se trabaja sobre plantilla, de manera que, aun cuando no sea justificativo de tal descuido, pueda suceder; lo importante y que ocurre en está que se reestudia, no se perdió el sentido de lo expuesto, tanto –se insiste–, en la parte primera como en su final.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN QUINTA Consejero Ponente: Dr. CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, 24 de septiembre de 2015, Radicación N° 250002341000201500041-01

¹⁷ Ver sentencia del 16 de agosto de 2012, Exp. 2012-00106-01, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁸ Folio 14 a 19 Cdno Ppal.

¹⁹ Folio 6 Cdno Ppal.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

3.7.3. En lo relacionado con la naturaleza jurídica de la Resolución N° 0997 de 2015, suscrita por CARSUCRE, como acto administrativo que pueda ser objeto de cumplimiento, esta Sala de decisión, debe precisar que, este es un acto administrativo que debe acompañarse de otro emitido por la autoridad ambiental territorial competente, que en este caso es la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del municipio de Sincelejo, dicha autorización por sí sola no tiene la fuerza ejecutiva necesaria para ser exigida, sino se materializa esta con otro acto; es lo que la doctrina ha denominado actos continuados.

La acción de cumplimiento tiene como objeto se materialice una ley o un acto administrativo con la misma fuerza, lo que evidentemente no ocurre con la plurimencionada Resolución N° 0997 de 2015, por lo antes expresado, lo que lleva a que no haya lugar a la prosperidad de esta acción.

3.7.4. Por último, en cuanto a lo manifestado por el apelante que el acto objeto de este proceso no lleva una obligación de realizar un gasto porque los verbos “establecer” y “disponer” son diferentes; la Sala precisa que, los mismos, son sinónimos, a saber:

“Establecer: verbo transitivo.

1. Hacer que empiece a funcionar algo, generalmente con propósito de continuidad, como una ciudad, un edificio, una empresa, un organismo, una costumbre, una reforma, etc.
"establecer relaciones con alguien; establecer una monarquía; la multinacional ha establecido una nueva sucursal en esta ciudad"
2. Expresar [una persona con autoridad, o una ley, un reglamento, etc.] lo que debe hacerse.

Disponer: Verbo transitivo

1. tr. Colocar, poner algo en orden y situación conveniente. U. t. c. prnl.
2. tr. Deliberar, determinar, mandar lo que ha de hacerse.
3. tr. **preparar** (ll prevenir). U. t. c. prnl.
4. intr. Valerse de alguien o de algo, tenerlo o utilizarlo como propio. *Disponga usted de mí a su gusto. Disponemos de poco tiempo.*
5. intr. Der. Ejercitar en algo facultades de dominio, enajenarlo o gravarlo, en vez de atenerse a la posesión y disfrute. Testar acerca de ello”²⁰.

Por tanto, dichos términos utilizado en la jurisprudencia tomada como referencia por el Juzgado de génesis estuvo bien empleado, por cuanto tal como lo reconoce el impugnante, en dicho fallo se indica a manera de ejemplo las obligaciones que no puede requerirse por este medio de control; luego entonces, no son todos esos, sino que puede existir otras erogaciones que no pueden solicitarse mediante esta acción;

²⁰ Tomado de la página web. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española <http://dle.rae.es/?id=DxZ9aNj> y <https://www.google.com.co/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=que%20quiere%20decir%20establecer>.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

cosa distinta es que, tal como quedó sentado en acápites precedentes de esta providencia, cuando la acción de cumplimiento busca establecer o crear pagos, se torne improcedente; puesto que, eso implica, exceder las facultades señaladas al operador judicial.

Por otra parte, se advierte que, tanto la solicitud de cumplimiento como la respuesta del ente territorial, fueron suscritas en vigencia del 2015, y que para ese año ya se había agotado el presupuesto para cumplir aquella resolución; se desconoce si en la actualidad, estando en vigencia de un año fiscal distinto -2016-, para el presupuesto de gastos de este año, no se haya establecido una partida para continuar con las talas y podas autorizadas por CARSUCRE, en los distintos sectores de Sincelejo, toda vez que, ni el accionante, ni el municipio accionado precisaron al respecto; sin embargo, al estar señalado por la jurisprudencia, que este medio de control no puede establecer gastos; sino la ejecución del mismo de tenerse la certeza de existir, se confirmará la sentencia recurrida por cuanto, ordenar el corte del árbol de abeto indicado en la Resolución N° 0997 de 2015, desconociendo la disposición presupuestaria, para tal erogación; aun cuando sea de los fines establecidos por la ley a los entes territoriales – Estado-, lo cierto es que la misma, traería la conculcación de una norma de orden constitucional como es el artículo 345 de dicha Carta.

Para finalizar se clarifica que, si bien en la sentencia recurrida el *A quo*, advierte de la procedencia de la acción de tutela en lugar de esta, lo cierto es que, al encontrarse en riesgo la comunidad de un sector del barrio Pioneros de Sincelejo, el medio de control dispuesto por el legislador, es la Popular; empero, en el sub examine al exigirse el cumplimiento de un acto administrativo –Resolución N° 0997 del 4 de noviembre de 2015-, la misma deviene ajustada a derecho, de allí su resolución de mérito.

IV. CONCLUSIÓN

Las respuestas al primer planteamiento jurídico, se tiene que la renuencia debe presentarse cuando la autoridad está en rebeldía del cumplimiento del acto o la ley, pero ello no tiene valor cuando ambas están sometidas a un plazo, y el requerimiento se presenta dentro del mismo.

Frente al segundo interrogante, el acto administrativo objeto de esta acción es un permiso o autorización que no tiene la fuerza material de ley, como acto administrativo definitivo; puesto que el mismo debe ir acompañado de la voluntad la administración municipal autorizada.

Expediente	70 001 33 33 008 2016 00012 01
Actor	EDGAR STAVE BUELVAS / PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA.
Demandado	MUNICIPIO DE SINCELEJO.
Acción	CUMPLIMIENTO – SEGUNDA INSTANCIA

El tercer cuestionamiento, la respuesta es negativa por cuanto por la misma Constitución Nacional, se indica que no se pueden realizar erogaciones del tesoro público, si antes no se han incluido en el presupuesto de gastos; en consecuencia hace improcedente este tipo de acción.

Son las anteriores argumentaciones, las que permiten a esta Colegiatura, confirmar la sentencia recurrida, pero por las razones aquí planteadas.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de febrero 29 de 2016, en la que se declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento, por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DE SINCELEJO, según lo considerado en este asunto.

SEGUNDO: CONMÍNECE al operador judicial para que en lo sucesivo se realice una revisión pormenorizada de las providencias antes de imprimirse para que no haya sombra de duda de lo que es su dicho frente al asunto que se resuelve.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Despacho de origen.

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala en sesión de la fecha según consta en Acta No. 044.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado