



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B**

SENTENCIA No. 2024-04-069 AC

Bogotá, D.C., diecisiete (17) abril de dos mil veinticuatro (2024)

NATURALEZA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2024-00421-00
25000-23-41-000-2024-00513-00
acumulados
ACCIONANTE: JOSÉ MIGUEL ARISTIZABAL ZULUAGA
TATIANA PINEDA OSPINA Y OTROS
ACCIONADO: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.
TEMA: Cumplimiento del Decreto 2759 de 1997
Prohibición de placas, .

Magistrado ponente: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede la Sala, en primera instancia, a resolver la solicitud de cumplimiento del Decreto 2759 de 1997 elevada contra la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

I. CONTENIDO DE LA SENTENCIA:

La presente decisión tendrá la siguiente estructura: I. Contenido de la sentencia; II. Antecedentes (exposición de (i) los hechos, pretensiones y pruebas a que se hace referencia en la acción de cumplimiento, (ii) la respuesta de las entidades accionadas y (iii) pruebas); III. Actuación procesal; IV. Consideraciones y fundamentos (Competencia, exposición del problema jurídico planteado por el caso; resolución del mismo y aplicación de esas reglas al caso concreto) y V. Decisión (libramiento de las órdenes a que haya lugar).

II. ANTECEDENTES:

1. Acción de Cumplimiento: (hechos, pretensiones y pruebas aportadas)

Los señores FELIPE CARDONA MAYO y JOSÉ MIGUEL ARISTIZÁBAL ZULUAGA (exp. 2024-421) y la señora TATIANA PINEDA OSPINA (exp. 2024-513) interpusieron acción de cumplimiento contra la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, con el propósito de que se ordene el estricto acatamiento de lo establecido en el Decreto 2759 de 1997, previo al procedimiento contemplado para este tipo de medio de control.

Sobre el particular, refiere la demandante TATIANA PINEDA OSPINA que el día 05 de febrero de 2024, el medio de comunicación La Silla Vacía, en el curso de una investigación, divulgó la instalación de placas conmemorativas en las ciudades de Tunja - Boyacá, Guaviare, Neiva, Pitalito y La Plata, en reconocimiento a la gestión y mejora de infraestructuras llevadas a cabo por el señor Fiscal General

de la Nación, Dr. Francisco Roberto Barbosa Delgado, en las respectivas Direcciones Seccionales de la Fiscalía.

En tal sentido, expuso que mediante comunicación de 9 de febrero de 2024 solicitó a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN el expreso cumplimiento del Decreto 2759 de 1997, con el propósito de que se procediera a la remoción de las placas aludidas; de igual manera, pidió información frente a si existió una orden emitida en un acto administrativo que haya autorizado la instalación de las referidas placas; petición que fue objeto de respuesta del 21 de febrero de 2024, donde la accionada le indicó que no ha incurrido en incumplimiento alguno de las disposiciones de rango legal, dado que no se ha designado nombre alguno de persona o funcionario público a ningún edificio.

Por su parte, los accionantes **FELIPE CARDONA MAYO** y **JOSÉ MIGUEL ARISTIZÁBAL ZULUAGA** informan que mediante escritos de 5 y 6 de febrero 2024 solicitaron a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN el cumplimiento del Decreto 2759 de 1997, petición que no fue objeto de contestación por parte de la entidad.

En virtud de lo anterior, al evidenciarse que las demandas de cumplimiento referidas, relacionan idénticas circunstancias fácticas, objeto, fundamento y pretensiones, se dispuso mediante Auto Interlocutorio N°2024-03-166 AC la acumulación procesal, a fin de proferir una decisión única respecto de ambas solicitudes.

2. Pronunciamiento de la entidad accionada, Fiscalía General de la Nación.

La entidad en el término previsto para tal fin suscribió contestación de demanda manifestando su oposición a las pretensiones de la misma, argumentando en primera medida que la acción de cumplimiento tiene como objetivo garantizar la obediencia de normas con fuerza material de Ley o actos administrativos por parte de la autoridad correspondiente, destacando que esta acción no es aplicable para exigir el acatamiento de otro tipo de cuerpos normativos, en atención a los requisitos de procedibilidad dispuestos en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

Señala que para el caso que nos ocupa, el Decreto 2759 de 1997 fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades reglamentarias, sin que tenga la misma jerarquía que una Ley o un acto administrativo con fuerza de Ley, especialmente, cuando este está dirigido a Ministros, Gobernadores y Alcaldes, no siendo aplicable a la Fiscalía General de la Nación, que forma parte de la Rama Judicial.

Así mismo, señaló que el artículo 5 del Decreto 2759 de 1997 modificó el Decreto 1678 de 1958, resaltando que esta última norma también contaba con una naturaleza reglamentaria al precisamente, desarrollar el artículo 340 de la Ley 4 de 1913, es decir, que la norma antecesora tampoco tenía fuerza de Ley.

Aunado a lo anterior, sostiene que la información contenida en los elementos solicitados a retirar no constituye un homenaje o exaltación a personas, sino que brinda una información útil sobre la gestión realizada por la Fiscalía General de la

Nación en el periodo 2020-2024, que contribuyen al principio de transparencia y memoria histórica de la entidad, siendo uno de los objetivos de fortalecimiento en dotar a la entidad a nivel de infraestructura, tecnología y equipo humano, todo ello, con el objetivo de garantizar de manera efectiva el acceso a la administración de justicia a todos los habitantes del país y fortalecer los canales de atención a los usuarios.

Reseña en tal medida, que las adecuaciones realizadas benefician a los usuarios y a los servidores de la Entidad, proporcionándoles condiciones y facilidades para desarrollar la misión de la entidad de manera satisfactoria, considerando así que, las placas objeto de debate, simplemente dan fe del cumplimiento de los objetivos que fueron planteados en el Direccionamiento Estratégico de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

En ocasión a lo expuesto, la entidad accionada solicita que se decrete improcedente la acción de cumplimiento y en consecuencia se desestimen las pretensiones de los demandantes.

2. Concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público aportó concepto precisando que a su consideración debe accederse a las pretensiones de la demanda y ordenarse el retiro inmediato de las placas objeto de la acción de cumplimiento.

En esa medida, expresa que es clara la intención subyacente al Decreto 2759 de 1997, prohíbe la designación con el nombre de personas vivas, de las divisiones generales del territorio nacional, de los bienes de uso público, sitios u obras pertenecientes a la Nación, los Departamentos, Distritos, Municipios o entidades oficiales o semioficiales, así como la colocación de placas o leyendas o la erección de monumentos destinados a recordar la participación de los funcionarios en el ejercicio, en la construcción de obras públicas, norma que se encuentra vigente y goza de presunción de legalidad, al no ser suspendidos o anulados por la jurisdicción contenciosa administrativa.

En consecuencia, destaca que el referido Decreto busca asegurar la función administrativa como un servicio de interés general, sustentado en los principios de igualdad, moralidad e imparcialidad, por lo que el desconocimiento de la disposición normativa propiciaría interpretaciones sesgadas de índole política, partidista u de otro tipo, contraviniendo los principios de transparencia y neutralidad en la gestión pública, así como la garantía de una adecuada administración de los recursos y la imparcialidad en la gestión de obras públicas.

En síntesis, las consideraciones del Ministerio Público se fundamentan en la vigencia y presunción de legalidad del Decreto 2759 de 1997, la interpretación del espíritu de la norma, su finalidad y la necesidad de asegurar la imparcialidad y transparencia en la gestión pública.

III. ACTUACIÓN PROCESAL:

Mediante el Auto Interlocutorio No. 2024-02-134 AC de 26 de febrero de 2024 (archivo 09), se admitió la demanda de cumplimiento formulada por Felipe Cardina Mayo y José Miguel Aristizábal Zuluaga, decisión que fue notificada a la entidad accionada a través de los medios electrónicos dispuestos para tal fin.

Así mismo, en Auto Interlocutorio de 2024-03-166 AC de 12 de marzo de 2024 (archivo 15), se admitió la demanda de cumplimiento formulada por Tatiana Pinera Ospina y en vista que sus pretensiones se dirigían al forzoso cumplimiento del Decreto 2759 de 1997, por los mimos hechos que refirieron los señores Felipe Cardina Mayo y José Miguel Aristizábal en su demanda, el Despacho dispuso la acumulación procesal.

Finalmente, a través de providencia del 20 de marzo de 2024 (archivo 16), se decretaron pruebas.

En virtud de lo anterior, no habiendo circunstancia que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver desarrollando las siguientes,

IV. CONSIDERACIONES:

1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer de la presente acción de cumplimiento de conformidad con lo establecido por el artículo 152, numeral 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que establece lo siguiente:

*“Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
(...)*

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.” (Negrillas adicionales de la Sala).

Conforme a la directriz normativa en cita, los tribunales administrativos conocen en primera instancia de las acciones de cumplimiento contra las autoridades del orden nacional, como sucede en este asunto tratándose de la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, entidad del orden nacional.

2. Legitimación.

Es necesario destacar que la legitimación en la causa atiende a dos (2) clases, (i) la de hecho y (ii) el material. La primera de ellas hace referencia a la relación procesal entre el demandante y el demandado con fundamento en la pretensión deprecada, esto es, el señalamiento que hace el accionante a través de la exposición fáctica y la sustentación de las súplicas, por otra parte, la legitimación material en la causa se sujeta estrictamente a la participación real de los sujetos

en el hecho que dio origen a la solicitud de cumplimiento, indiferentemente de que se le haya demandado o no.¹

Así las cosas, las partes están legitimadas y con interés en el asunto, de manera que existe identidad en la relación sustancial y procesal establecida entre los extremos en litigio con ocasión de la pretensión de cumplimiento del Decreto 2759 de 1997.

3. Objeto de la Presente Acción y Planteamiento del Problema Jurídico.

Analizado el acervo probatorio y los argumentos expuestos en la acción de cumplimiento, corresponde a esta Sala determinar en primer lugar la procedencia de la acción de cumplimiento en el caso particular y concreto, para en caso afirmativo analizar si ¿la norma u acto administrativo cuyo cumplimiento se busca contiene un mandato, claro, expreso y exigible respecto de la entidad accionada y si estas incumplieron con lo allí dispuesto?

4. Resolución del Problema Jurídico.

Para resolver la cuestión planteada, la Sala recabará sobre (i) la procedencia de la acción de cumplimiento; (ii) los requisitos para su prosperidad y (iii) el caso concreto.

(i) Procedencia de la acción de cumplimiento.

Esta acción prevista en el artículo 87 Constitucional y desarrollado por la Ley 393 de 1997, tiene como objetivo la materialización de los mandatos imperativos contenidos en actos administrativos o leyes, frente a los cuales los particulares en ejercicio de funciones públicas o las autoridades administrativas han sido renuentes en su acatamiento.

Las reglas de procedibilidad de esta acción se encuentran consagradas en los artículos 8 y 9 de la precitada Ley 393 de 1997, así:

"Artículo 8. 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.

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.

¹Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 05001-23-26-000-1994-02321-01 (20104), actor: Sandra Saldarriaga y otros, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 50001-23-31-000-1997-06093 01 (21.060), actor: Reinaldo Idárraga Valencia y otros, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 27 de marzo de 2014, exp. 25000-23-26-000-1999-00802-01(28204), actor: Informática Datapoint de Colombia Ltda., C.P. Danilo Rojas Betancourth.

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.

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 accionante. La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.”*

Como puede observarse la procedencia de la acción de cumplimiento atiende a los requisitos de: (i) que no se persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos; (ii) la verificación de que no se trate de derechos que puedan ser protegidos por la acción de tutela (iii) que el afectado no tenga a su disposición otro mecanismo judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o el acto administrativo y (iv) constitución en renuencia a la autoridad demandada.

(ii) Requisitos de prosperidad de la acción de cumplimiento.

En lo que se refiere a los requisitos que deben ser corroborados en sede de la acción de cumplimiento el H. Consejo de Estado² ha manifestado:

“La Ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera inobjetable y, por ende, exigible frente a la autoridad de la cual se reclama su efectivo cumplimiento; que la Administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir; que tal renuencia sea probada por el demandante de la manera como lo exige la ley, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio irremediable para quien ejerció la acción.”

En ese sentido, la jurisprudencia referida ha destacado que la acción constitucional de cumplimiento está sujeta a la verificación de: (i) el deber jurídico incumplido, contenido en una norma con fuerza material de ley o en un acto administrativo, mandato que debe ser inobjetable, preciso y exigible a la autoridad frente a la cual se busca su cumplimiento y (ii) la renuencia en el cumplimiento del imperativo normativo.

(iii) Caso Concreto

La Sala se propondrá a continuación establecer en primer lugar la procedencia de la acción de cumplimiento en el caso particular y concreto, para en caso afirmativo, determinar si es procedente acceder a las pretensiones de la demanda

²Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de agosto de 2014, exp. 76001-23-33-000-2014-00011-01 (ACU), actor: Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de los Municipios de Roldanillo, La Unión, Toro -ASORUT-, C.P. Susana Buitrago Valencia.

y en consecuencia ordenar a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN el acatamiento de lo dispuesto en el Decreto 2759 de 1997.

Al respecto, es menester indicar que tal como se enunció en el estudio de admisión de la demanda, en el asunto se encuentra acreditado el **requisito de constitución en renuencia** por parte de los accionantes, en tanto allegaron evidencia de haber interpuesto petición ante la Fiscalía general de la nación el 5 y 9 de febrero del 2024 (archivo 5 Cuaderno Principal y archivo 003 del Expediente acumulado 2024-513).

Asimismo, las pretensiones de los accionantes **no persiguen el cumplimiento de una norma que envuelva la disposición de un gasto público**, sobre el particular, es pertinente destacar que el H. Consejo de Estado ha indicado en sus pronunciamientos lo siguiente:

“(…)Son normas que establecen gastos, aquéllas mediante las cuales las Corporaciones Públicas autorizan las erogaciones que pueden hacerse con cargo al Tesoro. Según el inciso segundo del Art. 345 de la Constitución, no podrá hacerse gasto alguno si no ha sido decretado por el congreso, por las Asambleas departamentales o por los Concejos distritales o municipales. A este tipo de normas es a las que se refiere el Art. 9° de la ley 393 de 1997”³

“(…) el párrafo del artículo 9° de esa normativa dispone que “la acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”. Así, en relación con la hermenéutica de esa causal de improcedibilidad de la acción de cumplimiento, en algunas oportunidades se ha sostenido que aquella restricción no puede conducir a eliminar el núcleo de protección para el cual fue diseñada, esto es, la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la norma, aun cuando tenga repercusiones económicas. Precisamente por ello, se ha dicho que para un correcto entendimiento de la norma sub júdice deben diferenciarse dos conceptos. De un lado, el de establecimiento o creación de un gasto y, de otro, el de ejecución del mismo. Así, mientras el primero no puede ser objeto de una acción de cumplimiento, en tanto que es un asunto ajeno a la competencia judicial, el segundo sí puede ser exigido por medio de esta acción constitucional, pues en sentido estricto el juez simplemente exige la efectividad de la decisión legislativa o gubernamental de autorizar un gasto público. Entonces, cuando un gasto fue ordenado en la norma y éste fue incorporado en el presupuesto por medio de una apropiación presupuestal, el cumplimiento de esas disposiciones puede hacerse exigible con la acción de cumplimiento, pues el juez no establece directamente el gasto sino que ordena la efectividad del derecho. (...) no en todos los casos en que el débito prestacional comporte una erogación de dinero, se configura la excepción del párrafo en comento, pues de ser este el entendimiento de la norma, se desnaturalizaría el mecanismo constitucional consagrado en el artículo 87 de la Carta Política, si se tiene en cuenta que, las más de las veces, las conductas exigibles de las autoridades públicas, directa o indirectamente, conllevan una erogación.”⁴

Tampoco es el propósito de presentación de la demanda **buscar la efectividad de derechos fundamentales que puedan ser amparados mediante la acción de tutela**, razón por la cual, los requisitos generales de procedencia de la acción de cumplimiento se encuentran satisfechos.

³ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 29 de enero de 1998. Expediente ACU-127. Consejero Ponente Juan Alberto Polo Figueroa.

⁴ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 26 de febrero de 2004. Expediente ACU-2003-4052. Consejero Ponente Darío Quiñones Pinilla.

Precisado lo anterior, se tiene que las normas cuyo cumplimiento pretende el demandante prevén en su tenor literal lo siguiente:

“DECRETO 2759 DE 1997

Por el cual se modifica el artículo 5o del Decreto 1678 de 1958⁵

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.”

Artículo 2o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”

Ahora bien, como argumentos de defensa plantea la FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN que: (i) el Decreto 2759 de 1997 no cuenta con fuerza de ley, por ser de naturaleza reglamentaria; (ii) la disposición normativa se encuentra dirigida a Ministros, Gobernadores y Alcaldes, siendo en tal medida inaplicable a la Fiscalía General de la Nación, que forma parte de la Rama Judicial y finalmente, (iii) expresa que las placas instaladas no son conmemorativas sino demostrativas de los esfuerzos del Direccionamiento Estratégico, por lo que no se estaría ante el desconocimiento de la prohibición contemplada en la norma.

Bajo esta premisas, en torno a la controversia que plantea la demandada en torno a su vigencia y exigibilidad a través de la acción de cumplimiento del Decreto 2759 de 1997, se destaca en primer lugar, que la referida disposición no ha sido decretada nula o derogada por norma posterior o suspendida, de modo que se encuentra vigente; de otra parte, es pertinente destacar que los Decretos con fuerza de ley son aquellos expedidos por el Gobierno con base en la posibilidad que tiene el congreso, conforme el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política para revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje⁶, asimismo, los dictados

5 Decreto 1678 de 1958. Artículo. 1º “... En las oficinas públicas solamente podrán colocarse efigies de próceres o, cuando así lo haya dispuesto la ley, la de personas ilustres desaparecidas. Artículo. 2o.- En lo sucesivo, el presidente de la república y los demás empleados al servicio de la nación, sea cual fuere el orden jerárquico que establecen la Constitución y leyes de la república, recibirán el tratamiento que corresponda a la denominación del cargo que desempeñen sin anteponer ningún adjetivo, a excepción de señor y usted, según el caso.”

6 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo M.P. Marco Antonio Velilla Moreno Prov. 30/07/2013 Rad. 11001-03-24-000-2005-00170-01

en el desarrollo de sus potestades conferidas en los artículos 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política.

En este sentido, es de aclarar que la acción de cumplimiento puede ser interpuesta no solo frente a leyes, sino también frente a decretos, resoluciones u otras disposiciones normativas que impongan obligaciones, prohibiciones o restricciones tanto a las autoridades como a los particulares en ejercicio de funciones públicas, según sea el caso.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998 aclaró el interrogante frente que normas procedían ser estudiadas bajo la acción de cumplimiento, en la que dispuso:

*“(…) La propia Constitución (Capítulo 4 Título II) ha señalado una serie de instrumentos procesales destinados a la protección y aplicación de los derechos, como son: la acción de tutela, **la acción de cumplimiento**, las acciones populares, las de grupo o clase, la acción de responsabilidad patrimonial por el daño antijurídico, amén de las previstas en otros textos de la Constitución como son: el habeas corpus y las acciones públicas de nulidad e inconstitucionalidad. Además, existe la disposición general del artículo 89 que habilita al legislador para establecer “los demás recursos, las acciones y los procedimientos necesarios” para que las personas puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades, y la facultad que tiene el legislador para regular otro tipo de acciones judiciales, de conformidad con el artículo 150 numeral 2 de la Constitución.*

3.4. El cargo formulado contra la norma acusada plantea los siguientes interrogantes: la acción de cumplimiento sustituye o desplaza algunos medios ordinarios de defensa judicial, destinados a lograr el cumplimiento de actos administrativos subjetivos? Es constitucional la restricción que se hace en la norma demandada en relación con el cumplimiento de las leyes y de cualquier acto administrativo?

Tan importante es que el constituyente reconozca formalmente los derechos como que arbitre el correlativo instrumento para su protección. De este modo el derecho y la garantía se integran en un todo. Los instrumentos de protección son variados, de acuerdo con la específica finalidad que ellos persiguen, cada uno de ellos tiene una función tutelar. Por lo tanto, el orden y la seguridad jurídicos imponen que la utilización de dichos medios se haga en forma racional, de manera que no se interfieran o anulen entre sí y no se les reste su eficacia. En tal virtud, no es admisible que el legislador cree instrumentos sucesivos o paralelos para la protección de los derechos.

*Como es bien sabido, **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 administrativos. De este modo se logra la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, en cuanto la ejecución de las leyes y actos administrativos, permite realizar los diferentes cometidos estatales confiados a las autoridades, y proteger y hacer efectivos los derechos de las personas.***

Cuando se trata de asegurar el efectivo cumplimiento de la ley material, esto es, de normas generales, impersonales y abstractas, es indudable que el instrumento de protección creado por el Constituyente -la acción de cumplimiento- es el único mecanismo directo idóneo, razón por la cual no le es permitido al legislador crear mecanismos subsidiarios o paralelos para asegurar dicho cumplimiento.

Iguals consideraciones son válidas con respecto a los actos administrativos de contenido general que por contener normas de carácter objetivo impersonal y abstracto, son equivalentes materialmente a las leyes.

Dada la generalidad de las leyes y actos administrativos, esto es, en cuanto están referidos a una serie indeterminada de personas, situaciones o cosas, no puede pensarse en que exista un afectado concreto por sus disposiciones. De ahí que toda persona, natural o jurídica, movida por la satisfacción de los intereses públicos o sociales, esto es, el respeto por la vigencia y realización del derecho objetivo, este habilitada para promover su cumplimiento, mas aún si se tiene en cuenta que en estos casos el Constituyente creó la acción consagrada en el artículo 87 de la Carta Política, como instrumento procesal principal para hacer efectivo el cumplimiento de leyes y actos administrativos, pues el ordenamiento jurídico no contemplaba instrumentos procesales directos destinados a lograr este propósito. En efecto, con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, el incumplimiento de la ley o del acto administrativo daba lugar a poder exigir responsabilidad por omisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través de la acción de reparación directa. Actualmente, toda persona dispone de la acción de cumplimiento para exigir a la autoridad renuente a cumplir la ley o el acto, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda derivarse del incumplimiento o del cumplimiento tardío de sus obligaciones. (...) (subrayado y negrilla fuera de texto).

Conforme la jurisprudencia en cita, es claro que la acción de cumplimiento es el mecanismo directo idóneo para solicitar a las autoridades, incluida la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN, el cumplimiento de normas generales como el Decreto 2759 de 1997, porque se trata de funciones administrativas que se cumplen al interior de la entidad. Así mismo, no se puede dejar de lado que la naturaleza reglamentaria de un decreto, precisamente, es el de ejecutar en debida forma las leyes, es decir, que cuando se incluyen mandatos y prohibiciones impuestas a las autoridades o particulares, y un decreto establece la manera puntual de hacerlas efectivas, no puede excusarse su incumplimiento por el solo hecho de tener menor jerarquía normativa, por el contrario, estas disposiciones aparadas bajo el principio de presunción de legalidad, tienen fuerza vinculante para dirigir determinadas actividades o como acontece en este caso, evitar realizar algunas actuaciones que puedan atentar contra el ordenamiento jurídico.

En esa medida, resulta clara la procedencia de la acción de cumplimiento el *sub lite*, pues estamos ante una disposición proferida por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad reglamentaria que contempla la prohibición frente a la colocación de placas o leyendas o la erección de monumentos u obras, destinados a recordar la participación de los funcionarios en ejercicio, con la finalidad de que la administración pública actúe con objetividad y neutralidad, evitando cualquier favoritismo o discriminación basada en afiliaciones políticas o intereses personales, para preservar la imparcialidad de la función pública.

En segundo lugar, frente al reparo de la parte demandada relativa a que la norma solo va dirigida a los Alcaldes y Gobernadores, debe precisarse por un lado, que su referencia a estas autoridades en la primera parte del enunciado es para imponerles el especial deber de hacer cumplir estas prohibiciones, no que sean ellas las únicas destinatarias de la prohibición, y por otro, que en todo caso, el inciso segundo del artículo 1 del Decreto 2759 de 1997 establece una prohibición

expresa y general respecto a la colocación de placas destinadas a recordar la participación **de funcionarios públicos en ejercicio**, salvo que así lo disponga una ley emanada del Congreso, por lo que al ser de carácter general, su ámbito de aplicación no quedó restringido a la esfera de las autoridades locales o departamentales, y en todo caso, el Fiscal General de la Nación estaba ejerciendo función administrativa, precisamente disponiendo de los recursos públicos para la habilitación de dichas sedes, búnkeres o direcciones, por lo que la prohibición de elevar monumentos, placas o similares también le abarca, pues la razón de ser de ese mandato es que no se personalice el ejercicio de la función pública ni se reivindiquen réditos por cumplir un deber legal, y menos aún, brindar ventajas, utilidades en provecho propio gracias a la ejecución de recursos fiscales.

Conforme la norma en mención, la Sala considera que sí se configuró una trasgresión al mandato claro e inobjetable previsto en la norma, relativo a no hacer u abstenerse de colocar placas o leyendas para *recordar la participación de los funcionarios en ejercicio, en la construcción de obras públicas*, la cual fue desconocida en el presente caso por la entidad accionada pues las placas presentes en las instalaciones de la entidad, buscan directamente exaltar la labor del Exfiscal General lo que se reitera, va en contra de los postulados de la finalidad de la norma que pretende evitar cualquier favoritismo entre los servidores y transparencia en el ejercicio de las labores por partes de los empleados públicos impidiendo cualquier discriminación basada en afiliaciones políticas e incluso apreciaciones subjetivas, ante la imparcialidad que demanda el ejercicio de la función pública y la ejecución de los recursos estatales para el buen funcionamiento institucional y prestación de los servicios a cargo del Estado.

Ahora bien, es del caso precisar que en la jurisprudencia del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁷ y esta Corporación⁸, se ha sostenido en otros asuntos donde se discute el acatamiento del Decreto 2759 de 1997 la improcedencia de la acción de cumplimiento para tal fin, ante la posibilidad de discutirse la legalidad de los actos administrativos expedidos por la autoridad para la autorización de instalación de los mismos, sin embargo, en el asunto es clara la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN en establecer que, no existe actuación administrativa que precediera la instalación de las placas alusivas a la gestión del otrora Fiscal General de la Nación Francisco Barbosa (archivo 18); puntualmente la entidad reseñó:

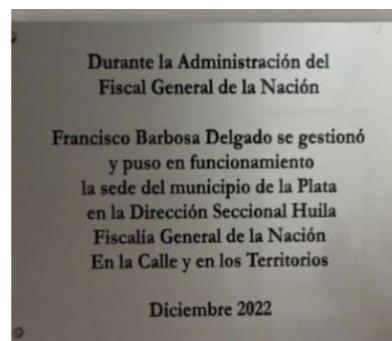
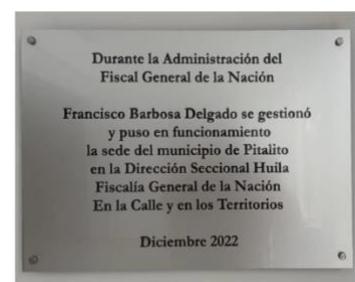
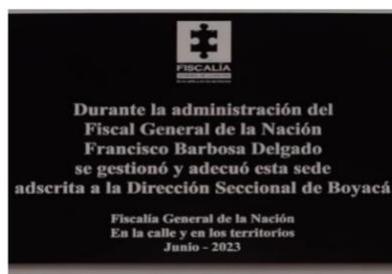
*“La Fiscalía General de la Nación, **no ha emitido actos administrativos que hayan autorizado u ordenado la postura de placas alusivas a la gestión y mejoramiento de obras en las Direcciones Seccionales de la Fiscalía**, toda vez que, ello no corresponde a placas conmemorativas, sino a elementos que dan cuenta de la intervención realizada en cada una de las sedes como acciones de fortalecimiento de la infraestructura física, alineadas con el **Direccionamiento Estratégico de la entidad.**”*

⁷ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 29 de abril de 2021. Expediente acción de cumplimiento 08001-23-33-000-2020-00638-01 (Placa conmemorativa túnel de la línea)

⁸ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sentencia del 14 de julio de 2023. Expediente acción de cumplimiento 25000-23-41-000-2023-00685-00 (nombre del viaducto Pereira - Dosquebradas)

Lo anterior, implica que la entidad incurrió en desconociendo de *facto* de la prohibición expresa del Decreto 2759 de 1997, siendo procedente en ejercicio del presente medio de control emitir órdenes para su acatamiento.

Ahora, frente el argumento de la entidad demandada consistente en que las placas no obedecen a una conmemoración sino dan cuenta a la intervención realizada en cada una de las sedes como acciones de fortalecimiento, de acuerdo con las imágenes aportadas en el expediente en el archivo 04, se considera que la instalación de estas sí configura un desacato de la norma, dado que en ellas se evidencia con absoluta claridad, la exaltación de las labores del entonces Fiscal General de la Nación Dr. Francisco Barbosa Delgado, como se evidencia a continuación:.



Adviértase que en cada una de estas placas se hace alusión que “*durante la administración del Fiscal General de la Nación Francisco Barbosa Delgado*” (nombre en mayúscula y de mayor fuente que el resto del cuerpo de las mismas) se gestionó y puso en funcionamiento obras de mejora en distintas seccionales, evidenciando que la intención de estas no es otra que recordar las actividades que en su momento ejerció el funcionario cuando se encontraba en el referido cargo; de ahí que se acredite que existe una evidente transgresión a la disposición normativa consagrada en el artículo 1 del Decreto 2759 de 1997 que como se ha precisado *supra* busca precisamente propender por la transparencia e imparcial ejecución de las obras públicas.

En virtud de todo lo anterior, la Sala accederá a las pretensiones de los accionantes y en consecuencia, ordenará a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN que en cumplimiento de la dispuesto en el artículo 1 del Decreto 2759 de 1997 retire las placas destinadas a recordar la participación del señor Francisco Barbosa Delgado como Fiscal General de la Nación que se encuentren en las sedes, direcciones o búnkeres de la entidad, en un plazo de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia.

Por último, dado que este proceso involucra un asunto de interés público, no procede imponer costas, conforme al artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

PRIMERO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda de cumplimiento formulada por los señores **FELIPE CARDONA MAYO** y **JOSÉ MIGUEL ARISTIZÁBAL ZULUAGA** (exp. 2024-421) y la señora **TATIANA PINEDA OSPINA** (exp. 2024-513) de conformidad con las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia y en consecuencia, **ORDENAR** a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 2759 de 1997 y por tanto, **RETIRE** las placas destinadas a recordar la gestión del señor Francisco Barbosa Delgado, como Fiscal General de la Nación que se encuentren en las sedes, direcciones o búnker de la entidad, en un plazo de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997, informándoles que contra esta decisión procede el recurso de impugnación.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

Expediente No. 2024-00421-00 acumulado 2024-00513-00
Accionante: José Miguel Aristizábal Zuluaga y otros
Accionada: Fiscalía General de la Nación
Acción de Cumplimiento
Sentencia

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA y goza de plena validez conforme al artículo 7 de la Ley 527 de 1999.