

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA Y POR PASIVA EN LAS ACCIONES DE  
CUMPLIMIENTO ADELANTADAS EN LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL  
CIRCUITO DE PASTO EN LOS AÑOS 2007 A 2011.

EDUARDO ANDRÉS MONTENEGRO MIRANDA.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO XV PROMOCIÓN  
PASTO - 2014

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA Y POR PASIVA EN LAS ACCIONES DE  
CUMPLIMIENTO ADELANTADAS EN LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL  
CIRCUITO DE PASTO EN LOS AÑOS 2007 A 2011.

EDUARDO ANDRÉS MONTENEGRO MIRANDA.

Trabajo de grado presentado como requisito para optar al título de Especialista en Derecho  
Administrativo

ASESOR: OMAR AUGUSTO CHAMORRO CALVACHI

UNIVERSIDAD DE NARIÑO  
ESPECIALIZACIÓN DERECHO ADMINISTRATIVO  
PASTO - 2014

## **NOTA DE RESPONSABILIDAD**

*“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado son de responsabilidad exclusiva del autor”*. Artículo 1° del Acuerdo No. 324 del 11 de Octubre de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

**NOTA DE ACEPTACIÓN:**

---

---

---

---

---

---

---

---

**Dra. EDILMA CECILIA ARTEAGA RAMÍREZ**

**Firma del Jurado**

---

**Dr. ÁLVARO HERNÁN BENAVIDES SOLARTE**

**Firma del Jurado**

Pasto, Nariño, 31 de enero de 2014.

**Dedicatoria.**

A Dios, a mi familia y a mi esposa que hicieron posible la culminación de este sueño.

LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA Y POR PASIVA EN LAS ACCIONES DE CUMPLIMIENTO ADELANTADAS EN LOS JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DEL CIRCUITO DE PASTO EN LOS AÑOS 2007 A 2011.

*Eduardo Andrés Montenegro Miranda \**

Resumen

La Acción de cumplimiento 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 y que es omitido por la autoridad o el particular cuando asume este carácter; de esta forma, la legitimación en la causa por activa y por pasiva en el ejercicio de esta Acción se convierte en un factor de vital importancia para determinar su eficacia. En efecto, dicha exigencia fue estudiada en el desarrollo de la investigación efectuada en ciento treinta y ocho acciones de cumplimiento tramitadas en los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Pasto durante los años 2007 a 2011, donde se pudo evidenciar que la tendencia de dicha acción, se dirigió a exigir el cumplimiento de normas de tipo laboral, relacionadas con el interés particular y económico de personas naturales, que tenían o tuvieron la calidad de Empleados Públicos de la rama ejecutiva del nivel territorial Municipal y Departamental.

---

\*Estudiante de la Universidad de Nariño. Especialización en Derecho Administrativo. XV Promoción, Investigador del Observatorio de Justicia Regional de la Universidad de Nariño, Subgrupo Derecho Administrativo.

Palabras Clave: *Legitimación, sujeto pasivo, sujeto activo, Acción de Cumplimiento, Ley, Acto Administrativo.*

#### Abstract

The *Acción de Cumplimiento* gives every natural or legal person, and even public servants the opportunity to appear before the judicial authority to require the conduct or performance of duty arising from law or administrative act and is omitted by the authority or the subject when he assumes this character, thus legitimizing the cause by active and passive exercise. Action becomes a vital factor for their effectiveness, for which such requirement was studied in the development of research carried out on thirty-eight actions processed in compliance Distrito Judicial de Pasto in the years 2007-2011, where it was evident that the trend of the action, addressed to enforce standards of occupational type, related to the particular and economic interests of individuals who had or had the quality of Public Employees of the Executive Branch level Municipal and Departmental territorial.

Keywords: *Legitimation, passive subject, active subject, Acción de Cumplimiento, law, Administrative Act.*

**Tabla de contenido**

	<b>pág.</b>
Resumen.....	6
Palabras clave .....	7
Abstract.....	7
Keywords.....	7
1.- Introducción.....	11
2.- Fundamento Constitucional y Legal de la Legitimación en la Causa.....	12
3.- Desarrollo Jurisprudencial.....	19
4- Estudio de caso.....	21
4.1- Material y Método.....	21
4.2- Análisis de Resultados.....	22
Conclusiones.....	35
Recomendaciones.....	37
Referencias.....	38
Bibliografía.....	39

## Tabla de gráficas

1	Gráfica No. 1 Persona Natural.....	21
2	Gráfica No. 2 Interés con que actúa.....	22
3	Gráfica No. 3 Persona Jurídica.....	25
4	Gráfica No. 4 Persona de Derecho Público.....	25
5	Gráfica No. 5 Particular con función Pública.....	26
6	Gráfica No. 6 Otro.....	27
7	Gráfica No. 7 Entes del orden Territorial más Accionados y normas de mayor Aplicabilidad.....	27

## Glosario.

**Acto Administrativo:** Manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de estos.

**Autoridad Administrativa:** Servidor público investido de función administrativa.

**Función Pública:** Actividad de los funcionarios públicos o bien toda la actividad que realiza el Estado.

**Ley:** Norma jurídica dictada por la autoridad competente (el legislador), con la que se ordena o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.

**Omisión:** Son las abstenciones de la Administración que producen efectos jurídicos respecto de ella.

## 1. Introducción

Acudiendo a la voz autorizada del jurista GONZÁLEZ (1985), la legitimación es la aptitud para ser parte en un proceso concreto. La legitimación presupone que no toda persona con capacidad procesal puede ser parte en un proceso, sino únicamente las que se encuentren en determinada relación con la pretensión. Por tanto, esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo que se pretenda discutir en el proceso.

En la actualidad y teniendo en cuenta la importancia que reviste el ejercicio de la Acción de Cumplimiento como mecanismo procesal en el contexto de un Estado Social de Derecho, se hace ineludible tener un conocimiento básico acerca de quién está legitimado para ejercer dicha acción y ante quien, es decir, a qué tipo de autoridad pública le podemos exigir el efectivo cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley ó Actos Administrativos.

De esta forma, la Acción de Cumplimiento le permite al destinatario de las normas que pueda exigir el cumplimiento de las mismas, pero a su vez hace que la función tal vez más alta a cargo del Estado, como es la de legislar, no se haga en vano y que la ley deje de ser una simple expresión de voluntades inoperante o fuente de demagogia y politiquería.

Con la Acción de Cumplimiento, la autoridad judicial ordena a quien tiene la obligación de cumplir una ley en sentido material, es decir, no sólo la que proviene del proceso legislativo, sino toda disposición general de autoridad competente, o un Acto Administrativo, que efectivamente la cumpla.

Es reconocida en la Constitución Política como uno de los mecanismos de defensa del principio de legalidad y eficacia del ordenamiento jurídico. La intención del constituyente al instituir la acción de cumplimiento se denota en el hecho de que en el Estado de derecho uno de los postulados fundamentales es el del respeto por la ley, pues por definición se trata de una norma jurídica de obligatorio cumplimiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, no cabe duda que la legitimación en la causa es un factor fundamental para el ejercicio de esta acción y de esta forma se hace necesario conocer quien está legitimado para interponerla y en cuanto al sujeto pasivo de la Acción, en contra de que tipo de autoridades procede, aspectos que se desarrollarán en el presente artículo y de cuyo análisis en las Acciones de Cumplimiento tramitadas durante los años 2007-2011 en los Juzgados Administrativos de Pasto, Nariño, se presentarán las respectivas conclusiones y recomendaciones.

## 2. Fundamento Constitucional y Legal de la Legitimación en la Causa

El núcleo esencial del derecho a incoar acciones de cumplimiento es la materialización del principio constitucional de la efectividad de los derechos, que es inherente al Estado Social de Derecho, por cuanto si un órgano estatal de esta naturaleza busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren la vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y si las decisiones de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, es necesario que toda persona como integrante de dicha colectividad, en ejercicio del derecho político a participar e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tenga un poder activo para que por un medio coercitivo se inste a su cumplimiento.

La legitimación para hacer uso de la Acción de Cumplimiento, se encuentra en manos de cualquier ciudadano y no necesariamente tiene que acudir a través de un apoderado judicial, sino que se deja a facultad de la persona que quiera hacer uso de esta acción, si desea hacerlo por intermedio de éste o no. En cuanto a la autoridad en contra de quien procede, podemos manifestar que es ante toda Autoridad Pública, sin importar a cual rama del Poder pertenece, pero que tenga en sus funciones la aplicación de la norma que desconoce. Igualmente procede contra particulares que actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, cuando mediante sus acciones u omisiones incumplan una norma ó Acto Administrativo.

De esta manera, es obligación tanto de las personas titulares de la acción, como del Juez de la misma, velar porque el proceso de la Acción de Cumplimiento, no sea una mera conclusión de etapas para obtener una sentencia cualquiera, sino que siempre se tenga presente, por el Juez y por las partes, que sea cual fuere la decisión adoptada en el fallo, lo que se busque sea la efectividad del ordenamiento jurídico.

La Acción de Cumplimiento se encuentra regulada en la Constitución Política de Colombia, artículo 87, con el objetivo de asegurar que las leyes no se queden en el papel sino que se cumplan en la realidad e igualmente se halla reglamentada por la Ley 393 de 1997, además de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. La Constitución Política de 1991 en su artículo 87 expresa que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de que prospere la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber que se ha omitido.

Según el artículo 87 constitucional, en armonía con los artículos 1 y 4 de la Ley 393 de 1997, se tiene que la legitimación en la causa por activa en la Acción de Cumplimiento recae sobre cualquier persona, ya sea natural o jurídica, de naturaleza pública o privada; mientras que la parte pasiva sólo puede ser aquella autoridad pública o el particular que ejerza funciones públicas, respecto de las cuales se deduzca la pretensión de incumplimiento del deber omitido (arts. 6° y 8° ibídem).

Desde luego, la norma está concebida para que cualquier persona pueda solicitar la aplicación de una norma de carácter general, pero aunque la ley no lo precise, hay eventos en que la norma, especialmente, la que proviene de un Acto Administrativo, sea de contenido particular o patrimonial, y en tal evento, únicamente el interesado puede ejercer la acción. De esta forma, si el incumplimiento se da sobre una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo de carácter general, la acción podrá ejercitarse por cualquier persona, pero si se trata de un Acto Administrativo de carácter particular se hace necesario verificar cuando el incumplimiento de un acto administrativo produce perjuicio para una persona determinada, pues no tendría sentido que cualquiera esté legitimado para reclamar su cumplimiento, entonces sólo ésta tendría un interés directo en el cumplimiento de dicho acto.

Sin embargo, la ley citada enumera otros titulares de la Acción, los cuales como es lógico están comprendidos en el concepto que trae la ley sobre persona.

En atención a la finalidad que la acción conlleva, de modo específico el legislador autorizó a los Servidores Públicos, y dentro de estos de manera especial a los que se enlistan en el literal a) del artículo 4° de la Ley 393, como a los Procuradores, Defensor del Pueblo y sus

delegados, a los Personeros Municipales, y a los Contralores, por la alta misión que se les ha encomendado de vigilar el efectivo cumplimiento de las normas del Estado en sus distintos ámbitos; así mismo, autoriza fungir como demandantes a las organizaciones sociales y no gubernamentales (literales b y c. *ibídem*).

De acuerdo con el artículo 4 de la ley, también pueden interponer la Acción de Cumplimiento:

- 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.

Cuando hablamos de Servidores Públicos, aparentemente resulta contradictorio que ellos puedan ejercer la Acción de Cumplimiento, cuando son precisamente ellos los funcionarios encargados de cumplir las normas y contra quienes va dirigida la acción.

Pero no es extraño que un Funcionario Público no aplique una norma por cuanto considera que no la puede aplicar debido a una interpretación errónea, o por haber recibido instrucciones de un superior o de un organismo que controla sus actividades, de no cumplirla. En estos eventos, nada impide que ellos también tengan interés en que el Juez ordene su cumplimiento. Pero, se sale de su peso que el mismo funcionario que no quiere aplicar una norma sea quien solicite su

cumplimiento o que pida que el juez le ordene a él que lo haga; sin embargo, jurídicamente no hay oposición.

Y es que el interés de que la voluntad manifestada en la ley o en el Acto Administrativo efectivamente se cumpla, no solo está en los particulares, sino que nada se opone a que también los mismos Servidores Públicos puedan tener interés en su aplicación, máxime cuando son éstos quienes por mandato de la Constitución debe coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Pero, además, el Servidor Público puede actuar para proponer la Acción de Cumplimiento como persona particular, cuando a él se le desconoce la efectividad de una ley o de un Acto Administrativo. Igualmente, lo puede hacer como representante de una entidad, para que otra de su misma naturaleza, proceda al cumplimiento de una norma que quiere desconocer.

En cuanto a los funcionarios que hacen parte de los órganos de control y las organizaciones sociales y las No gubernamentales, ellos y éstas, estarían en la previsión de la norma, por lo cual no tiene ninguna importancia que se hubiera hecho expresamente su mención.

Por su parte, en cuanto al Sujeto Pasivo de la Acción, se puede manifestar que procede contra cualquier autoridad pública que incumpla la ley o un acto administrativo, sin que importe la rama del poder público a la cual pertenezca y sin que pueda limitarse su ejercicio respecto de aquellas que tienen la calidad de administrativa y contra particulares, si éstos ejercen funciones públicas.

Así las cosas, dicha acción deberá dirigirse contra todo el que tenga dentro de sus funciones, la aplicación de la norma que se desconoce. En principio, de acuerdo con la estructura del Estado,

la aplicación de la norma está en las autoridades administrativas, pero es obvio que las otras ramas del poder también cumplen actividades administrativas, excepcionalmente, y ellas tienen dentro de sus funciones dar aplicación a la ley y a los Actos Administrativos, razón por la cual, el artículo 5 de la Ley 393 de 1997 fue declarado parcialmente inexecutable respecto a la expresión “autoridad administrativa”.

Tal impugnación se hizo argumentando que se estaba limitando, con esta expresión, el ejercicio de la Acción de Cumplimiento sólo a las autoridades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder; y bien, la Corte Constitucional, luego de un análisis armónico de la ley, concluye que el ejercicio de la Acción de Cumplimiento no puede restringirse solo a aquellas autoridades que tengan el carácter de administrativas, sino contra todo el que tenga a su cargo el cumplimiento y aplicación de una norma (CConst., 29, Abr. 1998. C-157. A. Barrera).

Por su parte, el artículo 6, también hace sujeto pasivo de la Acción a los particulares que actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, y únicamente para el cumplimiento de las mismas.

Cuando la Acción se pueda dirigir contra un particular, el artículo citado autoriza que la misma se pueda proponer contra la autoridad competente para imponerle dicho cumplimiento al particular, es decir, contra la autoridad que en principio es la titular de la función y la delegó ó contra el superior de quien debe cumplirla.

Resulta interesante resaltar que el particular en algunas ocasiones puede asumir la prestación de un servicio público, tal como lo autoriza el artículo 365 de la Constitución Nacional, y de manera simple y para estos efectos, se puede considerar como servicio público, toda actividad

que este bajo la dependencia directa o indirecta de las autoridades públicas por orden de la Constitución y la Ley.

De acuerdo con lo anterior, la Acción de Cumplimiento procede contra:

- a. Toda Autoridad Pública, sin importar a cual rama del Poder pertenece, pero que tiene en sus funciones la aplicación de la norma que desconoce.
- b. Contra particulares que actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, cuando mediante sus acciones u omisiones incumplan una norma ó Acto Administrativo.

En este último evento, puede dirigirse la Acción contra la autoridad competente que pueda imponerle al particular dicho cumplimiento. Y en todo caso, sólo es procedente contra los particulares en cuanto actúen en cumplimiento de funciones públicas y teniendo en cuenta que no toda prestación de un servicio público por particulares, conlleva el ejercicio de una función pública.

No debe quedar duda alguna, en que para formular la acción, no se requiere la intermediación legal de un abogado, ya que a pesar de que puede otorgarse poder para el efecto, no es necesario hacerlo.

Entonces, cualquier persona puede solicitar directamente el cumplimiento de las obligaciones asignadas a las autoridades, es decir, la Acción de Cumplimiento está al alcance de todos, y es la forma como cada uno de nosotros, sin mayores requerimientos de tipo formal, puede obtener que los diferentes órganos del Estado, incluyendo los particulares que cumplen funciones públicas, hagan lo que tiene que hacer.

Para ejercer la Acción de Cumplimiento no se requiere un interés jurídico especial, es decir, no se exige que el actor demuestre que con la conducta del ente estatal se le está causando un perjuicio, basta simplemente que la obligación contenida en una norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo no se esté acatando por quien tiene el deber jurídico de hacerlo, para que toda persona pueda solicitar que se cumpla.

### 3. Desarrollo Jurisprudencial

Como lo ha indicado el Honorable Consejo de Estado en la Sección Tercera de su Sala de lo Contencioso Administrativo, cuando se trate de actos de contenido particular o concreto, el titular de la acción sólo puede ser aquél que demuestre interés. Esta interpretación se explica si se tiene en cuenta que el cumplimiento de los actos administrativos de carácter particular, interesa directamente al particular afectado, razón por la cual debe ser él mismo quien lo reclame (CE3, 29 May, 2003. e76001-23-31-000-2002-03177-01. A. Hernández).

Igualmente esta Corporación, en su Sección Segunda, expone que cualquier persona sin acreditar interés para demandar puede reclamar que se haga efectivo el cumplimiento de una norma de carácter general, pero cuando lo que se pretende hacer efectivo es el cumplimiento de una ley en sentido formal o un acto administrativo de carácter particular ante la Administración, se hace necesario que sea el titular del derecho lesionado (CE2, 4, Mar. 1999. e32001-23-31-001-1998-560-01 (ACU). J. Díaz Bueno).

Por su parte, la Corte Constitucional expresa que cuando se trata de actos administrativos subjetivos, que crean situaciones jurídicas individuales, concretas y particulares, el cumplimiento efectivo del respectivo acto interesa fundamentalmente a la esfera particular de la persona y no a la que corresponde a la satisfacción de los intereses públicos y sociales (CConst. 07, May, 1998. e193. MP A. Barrera Carbonell y H. Vergara).

Cuando se trate de la vinculación de terceros, si se demanda el cumplimiento de un deber omitido contenido en un acto general e impersonal, cualquier persona podrá intervenir voluntariamente como tercero, pero en tratándose de actos subjetivos o particulares, podría intervenir como tal únicamente quien demuestre interés en el asunto; de esta forma, cualquier persona puede pedir que se le tenga como parte coadyuvante o impugnadora cuando se trata de actos de carácter general.

No obstante lo anterior, vale la pena precisar que en punto a los actos creadores de situaciones particulares y concretas deberá acreditarse el interés para intervenir.

Finalmente, se tiene que pueden ser demandantes:

1. Cualquier persona; pero cuando se trate del cumplimiento de actos de contenido particular, sólo podrá demandar quien demuestre interés.
2. 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;

3. Las organizaciones Sociales;
4. Las Organizaciones No Gubernamentales.

En tanto que demandados serían:

1. Autoridad a la que le corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo;
2. Los particulares cuando actúan en ejercicio de funciones públicas, pero solo para el cumplimiento de las mismas.

Ahora bien, habrá de decirse también que, cuando la acción se dirige contra alguna autoridad o particular que cumple funciones públicas no obligados al cumplimiento de la norma, éstos deberán informar al juez de conocimiento a quién corresponde su cumplimiento, pero existiendo duda, el proceso continuará hasta su terminación también con las autoridades con respecto a las cuales se ha ejercitado la acción.

#### 4. Estudio de caso

##### 4.1 Material y Método

La metodología utilizada para la elaboración del presente Artículo Científico es de tipo Descriptivo, por cuanto se basa principalmente en la consulta de fuentes primarias, como la revisión de documentos, expedientes y la recolección de información detallada sobre lo que se observa del tema.

El material con el cual se pretende recopilar la mayor cantidad de información, corresponde al suministrado por la fuente documental, específicamente, la aportada por los expedientes estudiados de las Acciones de Cumplimiento presentadas ante los Jueces Administrativos del Distrito Judicial de Pasto durante los años 2007 a 2011, examen que se encuentra compilado en las Fichas Técnicas de los expedientes revisados.

Identificar el requisito de la legitimación en la causa por activa y por pasiva en la acción constitucional de Cumplimiento, objeto de esta investigación, se logra a través de la implementación del método descriptivo que permita establecer quiénes actuaron como accionantes y cuáles fueron las entidades más accionadas en el ejercicio de esta acción, todo lo anterior, teniendo como resultado un análisis estadístico de los tópicos ya descritos.

El trabajo de campo se realiza en colaboración con la Universidad de Nariño a través del Observatorio de Justicia Regional- Subgrupo Derecho Administrativo, teniendo como universo la cifra de ciento treinta y ocho (138) expedientes, sin muestra estadística, para un total de ciento treinta y ocho (138) Fichas Técnicas diligenciadas, de las cuales 13 no registran información que nos permita determinar ciertos factores de análisis, razón por la cual en esos casos el estudio se limita a la evaluación de 125 expedientes.

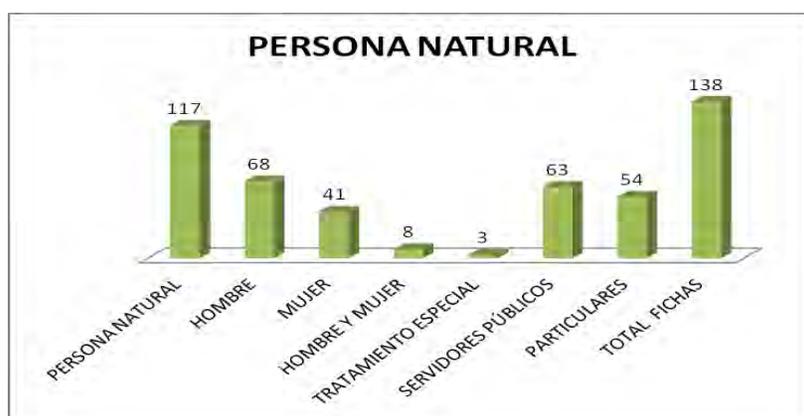
#### 4.2 Análisis de Resultados

El estudio jurídico, cuyos resultados se muestran a continuación, se fundamentó en el examen realizado a los ítems Nos. 5 y 13 de la Ficha Técnica, que hace referencia a la

Legitimación en la causa por Activa y Legitimación en la Causa por Pasiva, respectivamente, dentro de las acciones de cumplimiento.

Así, revisados cada uno de los ítems antes referenciados dentro de las 138 fichas técnicas diligenciadas, se obtuvieron los siguientes resultados:

De la Legitimación en la Causa por Activa:



GRÁFICA No.1 Fuente: Esta investigación.

Teniendo en cuenta el factor de la Legitimación en la Causa por Activa, la Gráfica No. 1 muestra que, de las 138 Acciones de Cumplimiento, se pudo encontrar que en 117 casos, es decir, en el 84.78%, fungieron como accionantes personas naturales, entre las cuales, 68 acciones, es decir, en el 49.27%, se tuvo como accionante a persona natural hombre; 41 acciones, es decir, en el 29.71%, se tuvo como accionante a persona natural mujer; y que de forma conjunta, se presentaron 8 casos, es decir, en el 5.79 % de las Acciones de Cumplimiento, intervinieron como accionantes tanto hombres como mujeres. De los 117 casos en que accionaron personas naturales, en 63 de ellos, es decir en el 53.84%, reclamaron sus derechos

originados por la calidad de servidores públicos, mientras que en los 54 casos restantes, es decir en el 46.15%, lo hicieron como particulares.

Además, en relación a quienes fungían como accionantes, pudo constatar que en 3 casos, es decir, en un porcentaje del 2.56%, la persona natural pertenecía a población de tratamiento especial, en donde 2 casos el accionante fue hombre perteneciente a una comunidad indígena y en 1 caso se trataba de una mujer en condición de discapacidad.



GRÁFICA No. 2 Fuente: Esta investigación.

Ahora bien, la Gráfica No. 2 nos muestra el interés que motivó a los demandantes al momento de ejercer la acción que nos ocupa. Así, la investigación arrojó como resultados que, de los 138 expedientes, 13 no registran información que nos permita determinar este factor; en los restantes 125 casos, encontramos que en 87 casos, es decir, el 69.6 %, se pudo verificar que actuaron en razón de un interés o beneficio particular y que en 38 casos, es decir el 30.4 %, los demandantes actuaron buscando el interés general.

Lo anterior tiene sustento en el estudio de la información suministrada por las fichas diligenciadas, donde se pudo establecer que en el 69.6% de los casos los accionantes acudieron a

dicha acción motivados por un interés individual, pues solicitaron la aplicación de actos de contenido particular o patrimonial, evento en el cual, únicamente el interesado estaba facultado para acudir al ejercicio de esta acción; así por ejemplo, podemos citar, entre otros, los siguientes casos:

- Proceso 2008-106 del Juzgado 1 Administrativo, donde se exigía el cumplimiento de la Resolución No. 492 del 31 de Diciembre de 2007, por el cual se constituyó cuentas por pagar, solicitando el pago de los valores causados por la prestación del servicio.
- Proceso 2007-250 del Juzgado 3 Administrativo, donde se exigía el cumplimiento del Acto Administrativo Ficto derivado del Silencio Administrativo Positivo, fruto del Recurso de Reconsideración presentado el 27 de Abril de 2007 contra la Resolución 549 del 12 de Abril de 2007, solicitando la devolución de una mercancía de propiedad del actor.
- Proceso 2007-067 del Juzgado 4 Administrativo, donde se exigía el cumplimiento de la Resolución No. 782 del 24 de Marzo de 1997, por medio del cual se exigía el pago de una prima técnica.
- Proceso 2009-094 del Juzgado 6 Administrativo, donde se exigía el cumplimiento del Decreto 702 de 2009, solicitando el actor un salario digno y justo por haber laborado como docente en zona roja.
- Proceso 2007-223 del Juzgado 2 Administrativo, donde se exige el cumplimiento del Decreto 4106 de 2005, solicitando el actor que la Administración del Municipio de Pasto adquiriera su inmueble ubicado en zona de desastre, pero pagando un precio justo.

Por el contrario, el interés general se pudo evidenciar en el 30.4% de los casos, en donde se solicitó la aplicación de una norma de carácter general. Al punto, encontramos asuntos como los que a continuación se detalla:

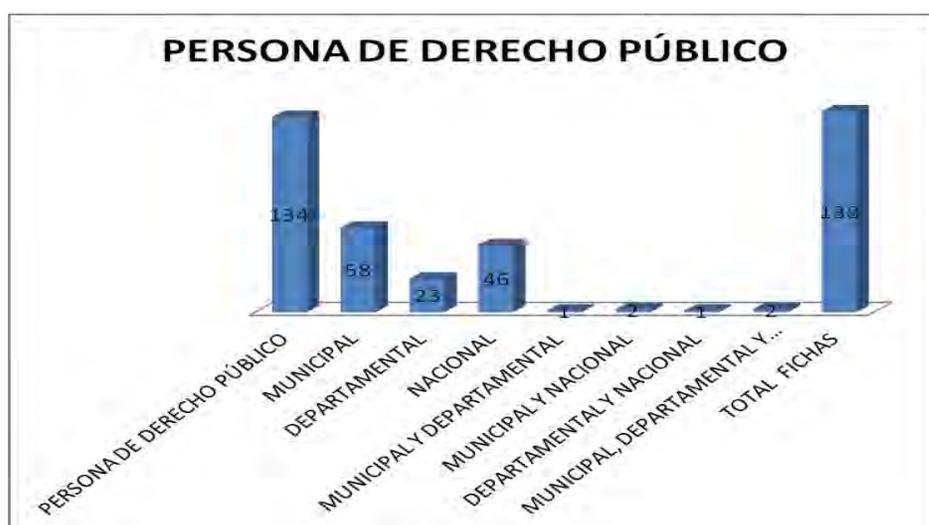
- Proceso 2010-184 del Juzgado 6 Administrativo, donde se exige el cumplimiento del Decreto 4116 de 2008, en el que se prevén algunas normas orientadas a reducir el fenómeno del mototaxismo que opera ilegalmente en el municipio de Tumaco.
- Proceso 2007-082 del Juzgado 2 Administrativo, donde se exige el cumplimiento del art. 13 de la Ley 105 de 1993, donde el actor solicita la pavimentación del trayecto el Encano-Santiago, vía suroriental que interconecta a Nariño con el Departamento del Putumayo.
- Proceso 2009-164 del Juzgado 1 Administrativo, donde se exige el cumplimiento del Decreto 2150 de 1995, 327 de 2002, caso en el que el actor solicita la creación de la gaceta municipal para la publicación de todos los contratos suscritos por el municipio de Samaniego, en aras de preservar el derecho colectivo de moralidad administrativa.
- Proceso 2010-225 del Juzgado 1 Administrativo, donde se exige el cumplimiento del art. 51 de la Ley 769 de 2002, donde el actor solicita se cumpla con el control de certificado de revisión técnico mecánica y de gases por parte del Departamento de Nariño.



GRÁFICA No. 3 Fuente: Esta investigación.

Igualmente, teniendo en cuenta el factor de Legitimación en la causa por Activa, la Gráfica No. 3 muestra que, de 138 Acciones de Cumplimiento, en 21 casos, es decir, en el 15.21%, fungieron como accionantes personas jurídicas, entre las cuales 4 acciones, es decir, en el 19.04%, se tuvo como accionante a 1 persona jurídica de Derecho Público y 17 acciones, es decir, en el 80.95%, se tuvo como accionante a una persona jurídica de Derecho Privado.

De la Legitimación en la Causa por Pasiva:



GRÁFICA No. 4 Fuente: Esta investigación.

En cuanto a la Legitimación en la Causa por Pasiva, la Gráfica No. 4 muestra que de las 138 Fichas Técnicas, resultado del estudio de 138 Acciones de Cumplimiento, en 134 casos, es decir, en el 97.10%, fungieron como demandados personas de Derecho Público, entre las cuales, en 58 acciones, es decir, en el 43.28 %, se tuvo como demandada a una entidad del orden Municipal; en 23 acciones, es decir, en el 17.16 %, se tuvo como demandada a una entidad del orden Departamental; en 46 acciones, es decir, en el 34.32 %, se tuvo como demandada a una entidad del orden Nacional; en 1 acción, es decir, en el 0.74 %, se tuvo como demandadas simultáneamente a una entidad del orden Municipal y Departamental; en 2 acciones, es decir, en el 1.49 %, se tuvo como demandadas simultáneamente a una entidad del orden Municipal y Nacional; en 1 acción, es decir, en el 0.74 %, se tuvo como demandadas simultáneamente a una entidad del orden Departamental y Nacional; y en 2 acciones, es decir, en el 1.49%, se tuvo como demandadas simultáneamente a una entidad del orden Municipal, Departamental y Nacional.



GRÁFICA No. 5 Fuente: Esta investigación.

Así mismo, la Gráfica No. 5 nos indica que de las 138 Fichas Técnicas, resultado del estudio de 138 Acciones de Cumplimiento, en 4 casos, es decir, en el 2.89%, fungieron como demandados particulares con función pública.



GRÁFICA No. 6 Fuente: Esta investigación.

Finalmente, la Gráfica No. 6 nos indica que en tan sólo 1 caso, es decir, en el 0.72 %, se demandó erróneamente a una persona natural.



GRÁFICA No. 7 Fuente: Esta investigación.

Ahora bien, la Gráfica No. 7 nos muestra los entes territoriales más accionados en las Acciones de Cumplimiento presentadas en el Distrito Judicial de Pasto entre los años 2007 a 2011, así:

La investigación arrojó como resultados que, de los 138 expedientes, 13 no registran información que nos permita determinar este factor; en los restantes 125 casos, encontramos que a nivel Municipal, se pudo verificar que las entidades territoriales más demandadas fueron los Municipios de Tumaco, Pasto y Ancuya. En el caso del Municipio de Tumaco, este resultó accionado en 14 casos, es decir en el 22,95% de las 61 Acciones de Cumplimiento en contra de los entes territoriales del orden Municipal; así mismo, el Municipio de Pasto resultó accionado en 11 casos, es decir, en el 18,03%; y finalmente, el Municipio de Ancuya resultó accionado en 7 casos, que equivalen al 11,47% de las acciones en las que resultaron accionados los entes del orden Municipal. Los 29 casos restantes, es decir, en el 47,54%, resultaron demandados otros entes territoriales de diversa naturaleza.

Para el caso del Municipio de Tumaco, debe decirse que, de las 14 acciones interpuestas en su contra, las normas de las cuales se requirió mayor cumplimiento fueron las siguientes: en 4 casos, es decir en un 28,57%, la Ley 244 de 1995 que establece que la entidad pública competente dispondrá un máximo de 45 días hábiles, contados a partir de la firmeza del respectivo Acto Administrativo, para pagar la suma liquidada en forma definitiva por concepto de cesantías del Servidor Público. En segundo lugar, y en 3 casos, es decir en un 21,42%, el Decreto 994 de 2003, por medio del cual el Gobierno Nacional regula el monto de los descuentos que se debe realizar a las mesadas de los pensionados de la Nación. Finalmente y en un tercer lugar, en 2 casos, es decir en un 14,28%, el Decreto 4116 de 2008, disposición encaminada a extinguir el

fenómeno del mototaxismo que opera ilegalmente en la ciudad de Tumaco. Es decir, se solicitó el cumplimiento de normas legales del orden nacional.

Al propio tiempo, se observó que en el caso del Municipio de Pasto, de las 11 Acciones interpuestas en su contra, las normas de las cuales se requirió cumplimiento fueron precisamente 11 normas diferentes, es decir, una norma diferente para cada acción, lo que equivale a un 9.09%, evidenciándose que no hubo una norma en particular de la cual se exigiera una mayor aplicación. Sin embargo, podemos citar, entre otras, las siguientes: en 1 caso la Acción se encaminó al Cumplimiento del Decreto 564 de 2006, por el cual se establece el deber legal del alcalde municipal, de asegurar el cumplimiento de licencias urbanísticas. Igualmente, podemos indicar que en 1 caso se pidió la aplicación del Decreto 919 de 1989 que es el decreto nacional para la atención y prevención de desastres. En 1 caso, se instó el cumplimiento de la Resolución No. 359 de 2007, que establece los predios aptos para recibir incentivos. Finalmente, podemos referenciar que en 1 caso se solicitó la aplicación del Decreto 531 de 2005, el cual prohíbe la ubicación de establecimientos que expendan bebidas y ejerzan la prostitución en el centro de la ciudad. Es decir, que, al igual que como se dijo anteriormente, también se solicitó, en su mayoría, el cumplimiento de normas legales del orden nacional.

A su turno, en el Municipio de Ancuya no puede decirse lo mismo, pues de las 7 acciones interpuestas en su contra, la Ley o Acto Administrativo del cual se requirió mayor cumplimiento fue la Resolución No. 492 de 2007, por medio de la cual se constituye cuentas por pagar al Municipio de Ancuya, encontrándose los accionantes como acreedores beneficiarios, acto administrativo respecto del cual, en los 7 casos, es decir, en el 100% de acciones, se solicitó su

aplicación. En este caso, se trató de una norma de carácter patrimonial contenida en un acto administrativo de naturaleza particular.

En el ámbito departamental, se pudo verificar que el Departamento fue accionado en 18 casos, de los cuales, la entidad más demandada fue la Secretaría de Educación Departamental de Nariño en 11 casos, es decir, en el 61.11% de las acciones, seguida de la Secretaría de Tránsito y Transporte Departamental, de la Universidad de Nariño y del Hospital Departamental de Nariño, instituciones que resultaron demandadas cada una en 2 oportunidades, es decir, en el 11.11% de las acciones, entre otras.

Para el caso de la Secretaria de Educación del Departamento de Nariño, de las 11 acciones interpuestas en su contra, las normas de las cuales se requirió mayor cumplimiento fueron las siguientes: en 10 casos, es decir, en un 90.90% de las acciones, se solicitó la aplicación del Decreto 1095 de 2005, relacionado con el ascenso en el Escalafón Nacional Docente, donde la pretensión de los actores era el pago del costo acumulado y retroactivo de la diferencia salarial que ocasiona la promoción laboral, y en 1 caso, esto es, en el 9.09%, se solicitó la aplicación de La Ley 21 de 1991, que dispone el acatamiento de los convenios y tratados internacionales que reconocen los derechos humanos.

Finalmente, en tratándose de la Secretaria de Tránsito y Transporte Departamental, de las 2 acciones interpuestas en su contra, en los dos casos, es decir en el 100% de las acciones, la norma que se le requirió su aplicabilidad fue la Ley 1383 de 2010, la cual ordena la revisión

periódica de los vehículos de servicio particular y el control de vigencia y porte del respectivo certificado.

En ese sentido, en el nivel departamental la tendencia se orienta a solicitar también el cumplimiento de normas legales del orden nacional.

En el ámbito nacional, de los 125 casos que se pudo recopilar información, encontramos que en 46 casos resultó accionada una entidad del orden Nacional, siendo las más demandadas las siguientes: la Comisión Intersectorial para la Zona de Influencia del Volcán Galeras en 18 casos, es decir, en el 39.13%, seguida del Ministerio de Transporte, quien en 3 oportunidades, esto es, en el 6.52% de casos, resultó accionada, así como la DIAN, quien igualmente en 3 ocasiones fungió como demandada, entre las más importantes.

Para el caso de la Comisión Intersectorial para la Zona de Influencia del Volcán Galeras, la norma que se exigió en las 18 acciones, es decir, en el 100%, fue el cumplimiento del Decreto 4106 de 2005, que declara una situación de desastre en los Municipios de Pasto, Nariño y La Florida, en el sentido de que se concrete la compra y venta, a un precio justo, de los predios ubicados en esta zona de amenaza.

En cuanto al Ministerio de Transporte, se le exigió en los 3 casos, es decir, en el 6.52% de las acciones, el cumplimiento de la Ley 105 de 1993, que establece el cumplimiento de las especificaciones de la red nacional de carreteras. Y en cuanto a la DIAN, se le pidió en los 3

casos, es decir, en el 6.52% de las acciones, el cumplimiento del Acto Administrativo ficto, derivado del Silencio Administrativo Positivo dentro del proceso tributario.

Por lo tanto, y en el nivel nacional, se tiene que igualmente se solicitó el cumplimiento de normas legales de carácter general.

Por último, vale la pena manifestar que la investigación nos muestra que sólo se presentó 1 caso en el que se inadmitió la Acción de Cumplimiento por falta de legitimidad en la causa por activa. Se trata del proceso No. 2008-113 del Juzgado 7 Administrativo, donde el Despacho observa que la solicitud se encaminaba a la corrección de un cobro de energía y que, a sentir del Juzgado, el perjudicado era quien debía ejercer la acción a nombre propio o a través de su apoderado judicial, toda vez que se trataba de una petición en interés particular, pues el accionante era un tercero o no era la persona a quien se le lesionaron sus derechos subjetivos ni tampoco tenía el Ius Postulandi para representar al titular del derecho.

En vista de lo anterior, se puede evidenciar que la tendencia en el ejercicio de la Acción de Cumplimiento se dirigió a exigir el acatamiento de leyes del orden nacional y de tipo laboral, relacionadas con el interés particular y económico de personas naturales que tenían ó tuvieron la calidad de Empleados Públicos de la rama ejecutiva del nivel territorial Municipal y Departamental, muy a pesar de la existencia de otro mecanismo judicial especial para la reclamación de derechos subjetivos de orden laboral, máxime si los interesados contaban con un acto administrativo que reconoció y ordenó pagar una suma concreta de dinero correspondiente a las respectivas prestaciones.

Igualmente, se puede manifestar que, en términos generales, ese interés sobrepasa el análisis de procedencia de la acción pues, al margen de la restricción legal, se invoca en la mayoría de casos normas que implican gastos, haciendo evidente la falta de educación constitucional en cuanto a la idoneidad de esta acción. Lo anterior indica que la legitimación en la causa, en especial, por activa, tiene como fundamento un interés particular, relacionado directamente con la exigencia de cumplimiento de una norma que implica gasto, en especial de índole laboral.

#### Conclusiones:

La legitimación para demandar en Acción de Cumplimiento puede determinarse de la siguiente forma: si el incumplimiento afecta el interés público o colectivo puede ejercitarla cualquier persona, pero si afecta a una o unas personas en particular, afectando derechos subjetivos, es decir, derechos que dichas personas poseen en forma individual, sólo ésta o éstas podrán utilizarla.

La Acción de Cumplimiento procede contra toda Autoridad Pública, sin importar a cual Rama del Poder pertenece, pero sólo contra aquella que tiene en sus funciones la aplicación de la norma que desconoce. Igualmente, ha de decirse que procede contra particulares que actúen o deban actuar en ejercicio de funciones públicas, cuando mediante sus acciones u omisiones incumplan una norma con fuerza material de ley o acto administrativo.

Para ejercer la Acción de Cumplimiento no se requiere un interés jurídico especial, es decir, no se exige que el actor demuestre que con la conducta del ente estatal se le está causando un perjuicio, basta simplemente que la obligación contenida en una norma con fuerza material de ley o acto administrativo no se esté acatando por quien tiene el deber jurídico de hacerlo.

Del estudio de casos, se logró establecer que la tendencia en el ejercicio de la Acción de Cumplimiento se dirigió a exigir el acatamiento de normas legales del orden nacional y de tipo laboral, relacionadas principalmente con el interés particular y económico de personas naturales que no siendo personas jurídicas y menos de derecho público, tenían o tuvieron la calidad de Empleados Públicos de la rama ejecutiva del nivel territorial Municipal y Departamental, calidad de la que derivan los derechos pretendidos. De allí, que en el orden municipal y departamental, las entidades más accionadas resultaron siendo el municipio de Tumaco y la Secretaría de Educación Departamental a cuenta de erogaciones económicas de naturaleza prestacional.

En el orden nacional, por el contrario, la Comisión Intersectorial para la zona de influencia del volcán Galeras fue la entidad más accionada a fin de garantizar el tema relacionado con la compra y venta de los predios ubicados en esta zona de amenaza, dada la tardanza por parte del Gobierno para adelantar el avalúo y compraventa de los inmuebles de los accionantes, en donde se pudo ver que el interés del accionante fue provocar una erogación a cargo del Estado para que se adquiriera la propiedad en cuestión. Sin embargo, cabe señalar que el Consejo de Estado ha sido suficientemente claro en determinar que la Acción de Cumplimiento, respecto de normas que impliquen gastos, es improcedente, salvo que se hubiese asignado la partida correspondiente en el presupuesto.

Por lo tanto, en el Distrito Judicial de Pasto el ejercicio de la Acción de Cumplimiento se acentúa en virtud de un interés particular, el cual prima sobre el interés general, según lo muestra la investigación, lo que evidencia que la utilización de ese medio judicial está motivada por la satisfacción de derechos subjetivos individuales, generalmente de índole laboral. El interés general se vió reflejado en muy pocos casos, a pesar de tratarse de una Acción Constitucional destinada al cumplimiento de leyes que afectan a la comunidad en general, e igualmente concebida para que cualquier persona pueda solicitar la aplicación de las mismas.

#### Recomendaciones:

Es importante tener en cuenta las investigaciones que de la materia se han hecho en otros distritos judiciales, con el objeto de realizar una comparación acerca de cuáles fueron las autoridades públicas más accionadas, además de conocer el interés con el que acudieron como accionantes en el ejercicio de la Acción de Cumplimiento.

Al tratarse de una Acción Constitucional de especial protección, a la cual puede acudir cualquier persona sin necesidad de la intermediación de un Abogado, se hace necesaria una mayor claridad y difusión a la comunidad en general respecto de los requisitos para ejercerla. Así, se hace urgente la intervención al respecto por parte de las instituciones Universitarias y la Rama Judicial, lo cual se verá reflejado en la eficacia de la acción y en la descongestión de los despachos judiciales.

Teniendo en cuenta los resultados de la investigación, se hace necesario instar a las Autoridades Públicas del orden Municipal, Departamental y Nacional, para que garanticen el cumplimiento de la Ley, evitando así un mayor desgaste de la Administración de Justicia.

## Referencias

González Pérez, Jesús. (1985) *Derecho Procesal Hispanoamericano*. Editorial Temis. P. 115-116.

Constitución Política de Colombia, 1991. Editorial Ibáñez.

Ley 393 de 29 de Julio de 1997. Diario Oficial No. 43.096 de 30 de Julio de 1997. Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.

Recuperadas de:

<http://www.consejodeestado.gov>

Corte Constitucional. Sentencia C 157 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera.

Consejo de Estado. Sección Tercera. Expediente No. 76001-23-31-000-2002-03177-01 (AP) de 29 de Mayo de 2003. Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Consejo de Estado. Sección Segunda. Expediente No. ACU- 560 de 4 de Marzo de 1999. Consejero Ponente: J. Díaz Bueno.

Corte Constitucional. Sentencia C 193 de 7 de Mayo de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

Recuperadas de:

<http://www.ramajudicial.gov.co/csj/ce.jsp>

#### Bibliografía

MORALES VALENCIA, A. (2009). *Módulo de aprendizaje autodirigido- plan de formación de la Rama Judicial*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

Consejo de Estado. Expediente 2003-00422-01. Consejera Ponente. Dra. MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejera Ponente: Maria Nohemi Hernández Pinzón. Radicación No. 52001-23-31-000-2004-0748-01 (ACU). Sentencia de 29 de Julio de 2004.