



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01
Demandante: MUNICIPIO DE LOS ANDES
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO - SALA SEGUNDA DE DECISIÓN

TEMAS: Tutela contra providencia judicial – Revoca la negativa y en su lugar ampara por encontrar configurado el defecto por desconocimiento del precedente.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por el Municipio de Los Andes (Nariño) contra la sentencia del 11 de octubre de 2021, por medio de la cual la Sección Tercera, Subsección "A" del Consejo de Estado negó la solicitud de amparo.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El Municipio de Los Andes (Nariño) mediante escrito enviado al correo electrónico de la Secretaría General del Consejo de Estado¹, presentó acción de tutela para que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia.

Las mencionadas garantías constitucionales las estimó vulneradas con ocasión de la providencia proferida el 27 de julio de 2021 por el Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión, a través de la cual revocó el fallo de primera instancia² que declaró improcedente la acción de cumplimiento³ instaurada en su contra por el señor Hugo Armando Granja Arce para, en su lugar, declarar que el Municipio de Los Andes incumplió artículo 5° del Decreto 1678 de 1958, modificado por el Decreto 2759 de 1997⁴, por instalar un letrero en el parque

¹ El 31 de agosto de 2021.

² Proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Pasto.

³ Identificada con el No. 52001-33-33-003-2021-00090-00.

⁴ "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.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

principal de ese ente territorial, que contenía la siguiente frase: “*¡Sembrando progreso para todos! Yonny Delgado Alcalde de los Andes 2020-2023. Vive el Cambio*”.

1.2. Petición de amparo constitucional

La parte actora solicitó:

“PRIMERA. Que se deje sin efectos la sentencia que fuera emitida por el Tribunal Administrativo de Nariño – Sala Segunda de Decisión, con ponencia de la magistrada Sandra Lucía Ojeda Insuasty, el día 27 de julio de 2021, dentro del radicado No. 52001-33-33-2021-00090-01, por las razones expuestas en la presente acción de tutela constitucional.

SEGUNDA. Que se le ordene al Tribunal Administrativo de Nariño – Sala Segunda de Decisión – proferir una nueva decisión, siguiendo las pautas que le sean trazadas por el Juez constitucional en la sentencia que resuelva las medidas de protección constitucional solicitadas.

TERCERA. Que la decisión de tutela sea cumplida de manera inmediata”.

1.3. Hechos

La solicitud de tutela se sustentó en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en esta sentencia:

1.2.1 El 23 de abril de 2021 el señor Hugo Armando Granja Arce elevó ante el Municipio de Los Andes petición de cumplimiento del artículo 5° del Decreto 1678 de 1958, modificado por el Decreto 2759 de 1997, concretamente pidió: “*se proceda de forma inmediata a retirar los nombres del Alcalde del municipio de Los Andes, Nariño y los nombres del programa de gobierno para el periodo 2020-2023 del alcalde del Municipio de Los Andes, Nariño, los cuales fueron puestos el día de hoy 23 de abril de 2021 en el letrero luminoso ubicado en el parque principal del municipio de Los Andes, Nariño*”.

1.2.2 Dicha solicitud fue respondida a través del Oficio SG: 110-15-099 del 4 de mayo de 2021, en el cual se le indicó que la norma señalada como incumplida contempla una excepción en su parágrafo único, la cual era aplicable a la situación reprochada, ya que el letrero se originó por un memorial que se radicó el 18 de febrero de 2021 ante la alcaldía del municipio por parte de la comunidad, en la cual manifestaron el deseo de recomponer el letrero del parque municipal ante su deterioro y se remplazara por uno que “*lleve los logos de esta administración y su nombre [referido al alcalde] como recuerdo de la gestión tan grande que está realizando por todos nosotros*”⁵.

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”. Destacado de la Sala.*

⁵ A la acción de cumplimiento se aportó el oficio con fecha de recibido 18 de febrero 2021 radicado ante la alcaldía municipal de Los Andes firmado por varias personas domiciliadas en ese municipio en el cual se afirma: “*Queremos felicitarlo por todo lo que está haciendo por esta comunidad, nosotros vemos su trabajo y nos damos cuenta su sufrimiento en estas épocas, pero aun así usted*



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

1.2.3 Inconforme con la respuesta al escrito de constitución en renuencia, el señor Hugo Armando Granja Arce, en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos previsto en la Ley 393 de 1997, demandó al Municipio de Los Andes, con el fin de ordenar el cumplimiento del Decreto 1678 de 1958, modificado por el Decreto 2759 de 1997, con ocasión de la instalación de un "letrero" en el parque principal de ese municipio, que contenía la frase: "¡Sembrando progreso para todos! Yonny Delgado Alcalde de los Andes 2020-2023. Vive el Cambio".

1.2.4 Mediante sentencia del 11 de junio de 2021, el Juzgado Tercero Administrativo de Pasto declaró improcedente la acción de cumplimiento, por considerar que no se cumplía con lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 393 de 1997⁶, bajo el siguiente sustento:

"[...] resulta improcedente, pues se observa que entre la solicitud realizada por la comunidad y la posterior instalación del letrero que origina el litigio, medió un acto administrativo, toda vez que la administración en cabeza de señor Alcalde Municipal tomó la determinación de instalar el letrero con la leyenda "Yo amo Sotomayor ¡Sembrando Progreso para Todos!. Yonny Delgado. Alcalde de los Andes 2020-2023. Vive el Cambio", de ahí que lo procedente en este caso son los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, donde podrá analizarse si dicha determinación se ajusta o no al ordenamiento jurídico, esto es, si se encuentra amparada por la excepción establecida en el parágrafo único del artículo 5º del Decreto 1678 de 1958, modificado por el Decreto 2759 de 1997". (Subrayas de la Sala).

Para soportar su decisión el juzgado afirmó que acogía la postura señalada por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en sentencia de 29 de abril de 2021⁷ en la cual se suscitó el debate frente a una placa instalada en el Túnel de La Línea, que a través de la acción de cumplimiento, se pretendió remover. En esa providencia, se declaró la improcedencia por subsidiariedad y se concluyó que *"[...] para resolver las pretensiones de la demanda, debe analizarse si la decisión que permitió la instalación de la placa se dictó o no de acuerdo con el ordenamiento legal, lo cual claramente implica un juicio de legalidad que debe someterse al análisis del juez de lo contencioso"*.

1.2.5 La parte demandante dentro de la acción de cumplimiento, impugnó la decisión de primera instancia, adujo que el juez no podía sustentar su decisión en el aludido fallo del Consejo de Estado, comoquiera que versó sobre supuestos fácticos diferentes, pues en su caso la instalación del letrero devinó de una solicitud de la comunidad dirigida a la alcaldía, frente a la cual se accedió y, en consecuencia, se inició un trámite contractual que finalmente culminó con su

sigue adelante (...). Ahora como usted sabe nuestro municipio va a cumplir 110 años y nosotros los abajo firmantes le solicitamos de manera respetuosa con medidas de bioseguridad [se realicen] actividades, así sean virtuales o con poca presencia, que sean culturales, artísticas, musicales (...). Señor alcalde, de la misma manera queremos resaltar que en el parque principal el letrero de la palabra Los Andes esta demasiado dañado (...) no sabemos si se pueda recuperar, de poderse sería bueno hacerlo y ubicarlo en algún espacio del municipio pero queremos como comunidad también decirle que este municipio es Los Andes Sotomayor y por eso sería nuestra petición construir y ubicar en el parque Central el letrero en honor a Sotomayor donde teniendo en cuenta su carácter de líder social y trabajo que viene desempeñando se instale en el parque principal y lleve en el los logos de esta administración y su nombre como recuerdo de la gestión tan grande que está realizando por todos nosotros [...]"

⁶ "(...) 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".

⁷ Expediente No. 08001-23-33-000-2020-00638-01; M.P: Luis Alberto Álvarez Parra.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

instalación; mientras que, en el asunto tratado por la Alta Corporación, medio una petición de la veeduría de la obra pública que fue resuelta de manera favorable por el director del INVIAS.

1.2.6. En sentencia del 27 de julio de 2021, el Tribunal Administrativo de Nariño revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, declaró que el Municipio de Los Andes incumplió el artículo 5° del Decreto 1678 de 1958, modificado por el Decreto 2759 de 1997. En consecuencia, ordenó: *“eliminar del letrero ubicado en el Parque del Municipio de Los Andes las siguientes leyendas: “¡Sembrando Progreso para Todos! Yonny Delgado alcalde de los Andes 2020-2023. Vive el Cambio”*”.

Para sustentar su decisión concluyó que (i) no se configuró ningún acto administrativo verbal, surgido a raíz de la petición presentada el 18 de febrero de 2021 por parte de la comunidad del Municipio de Los Andes, sino que, la administración inició un proceso contractual cuyo objeto fue la *“elaboración e instalación de letrero luminoso para el parque principal en fomento a la cultura turismo en los 110 años de vida institucional del Municipio de Los Andes Departamento de Nariño”*, y (ii) la sentencia del Consejo de Estado no era aplicable ya que los supuestos fácticos son distintos, comoquiera que el asunto allá estudiado correspondió a una placa conmemorativa donada por uno de los contratistas (no se adelantó proceso contractual) y su instalación fue autorizada por el director del INVÍAS, es decir que, hubo una clara manifestación unilateral de la administración.

1.4. Fundamentos de la solicitud

El ente territorial señaló que el tribunal accionado en la providencia acusada incurrió en un **defecto sustantivo**, al desconocer el inciso segundo⁸ del artículo 9° de la Ley 393 de 1997, comoquiera que, a su juicio, el señor Hugo Armando Granja Arce no ejerció el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar la legalidad del acto administrativo verbal que autorizó la instalación del letrero en el parque principal del Municipio de Los Andes.

Bajo la anterior argumentación infirió que *“lo que en derecho corresponde”* es que se acuda a los mecanismos ordinarios de defensa, puesto que *“el asunto ya no se enmarca en un simple incumplimiento, sino que comporta el estudio de la legalidad de un acto administrativo”*.

Concluyó que fue acertada la decisión del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Pasto al declarar la improcedencia de la acción de cumplimiento, y reiteró que, al haberse proferido una decisión que contiene la voluntad de la administración, y estar en desacuerdo con esta, se debió acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para *“controvertir aquellos motivos que se tuvo para considerar pertinente la instalación de la valla”*.

Por otra parte, adujo que en la decisión reprochada se incurrió en un **defecto fáctico** porque en la acción de cumplimiento se demostró que la decisión de

⁸ «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».



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

instalar un “letrero” en el municipio con el nombre del Plan de Desarrollo Municipal y del alcalde del cuatrienio vigente, provino de una petición realizada por la comunidad, situación que se enmarca en la excepción contenida en el párrafo único del artículo 1° del Decreto 2759 de 1997.

Finalmente, afirmó que la autoridad judicial accionada **desconoció el precedente judicial** fijado en la sentencia del 29 de abril de 2021, radicado 08001-23-33-000-2020-00638-01, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado que, en un caso de circunstancias fácticas similares, declaró improcedente la acción de cumplimiento.

1.5. Trámite en primera instancia

Mediante auto de 6 de septiembre de 2021, el magistrado ponente de la primera instancia (i) admitió la acción de tutela, (ii) ordenó notificar a las autoridades judiciales accionadas, (iii) vinculó en calidad de tercero interesado al señor Hugo Armando Granja Arce y (iv) ordenó comunicar la decisión a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Igualmente, denegó la medida provisional solicitada, al considerar que no se cumplía con las condiciones establecidas por la jurisprudencia para el decreto de la medida cautelar.

1.6. Contestaciones

1.6.1. Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

El Magistrado Ponente de la decisión acusada solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela por incumplimiento del requisito de relevancia constitucional, toda vez que lo pretendido por la parte accionante es utilizar la solicitud de amparo como una tercera instancia.

No obstante, respecto al fondo del asunto adujo que no se configuraba ninguno de los defectos alegados ya que al proferir la decisión “*explicó con suficiencia los motivos por los cuales en este caso sí era procedente la acción de cumplimiento*”.

1.6.2. El señor **Hugo Armando Granja Arce** y a la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** pese a que fueron notificados en debida forma, se abstuvieron de intervenir.

1.7. Fallo impugnado

Mediante sentencia del 11 de octubre de 2021, la Sección Tercera, Subsección “A” del Consejo de Estado negó la solicitud de amparo bajo los siguientes argumentos:

Adujo que la decisión enjuiciada no incurrió en el **defecto sustantivo** alegado, toda vez que el tribunal accionado explicó de manera clara las razones por las cuales consideró que (i) la acción de cumplimiento superaba el requisito de la



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

subsidiariedad tras sostener que no era válido afirmar que mediaba un acto administrativo susceptible de ser controvertido en sede judicial, (ii) el Municipio de Los Andes incumplió lo dispuesto en artículo 5° del Decreto 1678 de 1958, modificado por el Decreto 2759 de 1997, al fijar un letrero en el que se incluyó el nombre del alcalde de ese municipio, del plan de desarrollo y de los años del mandato, y (iii) no se logró demostrar que el ente territorial cumpliera con los supuestos de hecho establecidos en la excepción contenida en el párrafo único del artículo 1° del Decreto 2759 de 1997.

De otra parte, frente al **defecto fáctico** precisó que en la sentencia cuestionada sí se valoraron todos los medios de prueba que obraban en el expediente, y que la “*discrepancia entre la parte actora y la autoridad judicial demandada sobre la valoración de las pruebas no es suficiente para concluir que la decisión acusada desconoce derechos fundamentales*”.

Finalmente, negó el defecto por **desconocimiento del precedente** al concluir que el Tribunal Administrativo de Nariño en el fallo acusado expuso los motivos por los cuales, a su juicio, la sentencia del 29 de abril de 2021 dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado no resultaba aplicable para el *sub examine*, los cuales fueron razonables, pues, si bien ambos procesos giraron en torno al incumplimiento del artículo 5° del Decreto 2759 de 1997, también lo es que en el asunto allí analizado, el director del Instituto Nacional de Vías autorizó la instalación de la placa que fue donada por el contratista del Túnel de la Línea, por lo que, en ese supuesto, la parte demandante antes de acudir a la acción de cumplimiento, debía agotar el medio de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar la legalidad del acto administrativo que autorizó la instalación de la placa.

1.8. Impugnación

Mediante escrito enviado por correo electrónico a la Secretaría General del Consejo de Estado⁹, la parte actora solicitó revocar la decisión de primera instancia y que, en su lugar, se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y de acceso a la administración de justicia.

Insistió en la configuración de un “*defecto fáctico*”, porque a su juicio, no existen mayores “*diferencias fácticas*” frente al caso decidido por la Sección Quinta de esta Corporación al cual hizo referencia en el escrito introductorio de la acción de tutela (placa del Túnel de La Línea), pues aquello que lo hace distinto es que, en ese asunto se trató de una placa y en el suyo de un letrero, y que, el primero provenía de una donación del contratista, en tanto el segundo fue autorizado por el municipio de Los Andes, aspectos que a su juicio, en lo sustancial no son obstáculo para que se deje de aplicar la línea argumentativa descrita en esa providencia por parte del órgano de cierre en acciones de cumplimiento, la cual se traduce en declarar la improcedencia de este tipo de acción para los casos de instalación de leyendas destinados a recordar la participación de los funcionarios en ejercicio y obtener el retiro de las mismas, puesto que siempre se requerirá

⁹ Es oportuno indicar que el fallo de primera instancia fue notificado el viernes 15 de octubre de 2021, siendo día feriado el 18 siguiente; y la impugnación fue presentada el 21 de octubre de 2021, en conclusión, dentro del término legal.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

hacer un juicio de legalidad sobre la actuación administrativa que finalizó con la autorización para instalarla.

Frente al punto explicó que, el núcleo esencial comparativo es que, tanto en dicha ocasión como ahora, sí existió una decisión de la administración – en el caso del Tunel de la Línea, por parte del director del INVIAS al permitir la instalación de la placa entregada por el contratista y en su asunto, la decisión del alcalde del Municipio de Los Andes al dar inicio al proceso contractual para la instalación del “letrero”, sin que en ninguno medie un acto administrativo expreso, sino verbal, puesto que, ítera, sin la voluntad administrativa, no se hubiera instalado.

Precisado lo anterior, reiteró que, contrario a lo razonado en el fallo de segunda instancia de la acción de cumplimiento, así como en el impugnado en sede de tutela, en el caso *sub examine*, sí existió una actuación administrativa verbal favorable en respuesta a la petición de 18 de febrero de 2021 elevada por algunos ciudadanos del Municipio de Los Andes, ya que finalmente se aperturó un proceso contractual que culminó con la instalación del “letrero”, luego entonces, hubo una manifestación de la administración que generó un acto administrativo, el cual, siguiendo la posición reiterada de la Sección Quinta del Consejo de Estado debe ser susceptible de control judicial pues se debe analizar su legalidad.

Finalmente concluyó que *“desconocer tal supuesto fáctico, si constituye el defecto planteado en la acción constitucional de tutela, y que fue relevante en la decisión, ya que conllevó a dar por superado el requisito de subsidiariedad cuando no lo estaba y soslayar la aplicación de la jurisprudencia en cita ante supuestos fácticos, si bien no idénticos, si comparables, en los supuestos que eran relevantes para la decisión”*.

1.8 Trámite en segunda instancia

El magistrado ponente de esta decisión a través de proveído de 23 de noviembre de 2021, vinculó como tercero con interés al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Pasto, por haber sido la autoridad judicial que profirió sentencia de primera instancia en la acción de cumplimiento identificada con el No. 52001-33-33-003-2021-00090-00.

De igual manera, con auto de 9 de diciembre de 2021 dispuso integrar al contradictrio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, a los miembros de la comunidad del Municipio de Los Andes que suscribieron la petición de 18 de febrero de 2021 presentada ante la Alcaldía de dicho ente territorial a la cual se le asignó radicado No. 0000378 para que, si lo consideraban del caso, intervinieran en la presente tutela, en calidad de terceros con interés.

1.8.1. Informe del Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Pasto

El Juez titular realizó un recuento de los hechos y trámite de la acción de cumplimiento 2021-00090, y solicitó negar el amparo, comoquiera que *“las actuaciones adelantadas se surtieron en su integridad con observancia de la ley procesal y la sentencia que resolvió de fondo el asunto fue dictada conforme a los preceptos*



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

legales y jurisprudenciales que consideró este Juzgador eran aplicables al caso; se obedeció la orden dictada por el Tribunal Administrativo de Nariño y se adelantaron las gestiones para el cumplimiento de la providencia”.

1.8.2. Informe de los miembros de la comunidad del Municipio de Los Andes que suscribieron la petición de 18 de febrero de 2021

El 24 de enero de 2022 se allegó un único escrito suscrito por 55 habitantes del Municipio de Los Andes en cual, en primer lugar, reconocieron: *“nosotros de manera voluntaria firmamos un documento el 18 de febrero de 2021, solicitando que, por ocasión de los 110 años del municipio se instale un nuevo letrero que represente la cultura y tradiciones de nuestro municipio y, en este se plasme los logos de la administración 2020-2023 y, el nombre del alcalde, como recuerdo de su gestión, trabajo y entrega por la comunidad”.*

Afirman que con ocasión del auto de vinculación de 9 de diciembre de 2021, tuvieron conocimiento del trámite de la presente acción, que no fueron informados sobre ningún proceso adelantado para la desinstalación del letrero, y que, en todo caso, actualmente manifiestan su conformidad con la instalación del letrero objeto de discusión.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por la parte actora contra la sentencia del 11 de octubre de 2021, proferida por la Sección Tercera, Subsección “A” del Consejo de Estado, de conformidad con el Decreto 2591 de 1991, el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017 y 333 de 2021, y con el Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación.

2.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si conforme a los argumentos expuestos en la impugnación debe confirmarse, modificarse o revocarse la decisión de primera instancia de 11 de octubre de 2021, de la Sección Tercera, Subsección “A” del Consejo de Estado, que negó el amparo de la acción de tutela interpuesta por Municipio de Los Andes.

Es oportuno precisar que en el escrito de impugnación el municipio tutelante, de manera errada, aseguró insistir en el “*defecto fáctico*” pese a que su línea argumentativa se concretó en exponer exclusivamente las razones por las cuales en su caso se debió aplicar la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, dentro del expediente No. 08001-23-33-000-2020-00638-01, razón por la cual la Sección en uso de las facultades interpretativas de que goza, adecuará y abordará el estudio de la segunda instancia bajo los parámetros de un defecto por **desconocimiento del precedente**.

Para resolver este problema, se analizarán los siguientes aspectos: **(i)** el criterio de la Sección sobre la procedencia de la acción de tutela contra decisiones



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

judiciales; (ii) el análisis de los requisitos adjetivos de procedibilidad de la acción y, de encontrarse superados; se procederá con (iii) el análisis del caso en concreto.

2.3 Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012¹⁰ **unificó** la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto las distintas Secciones y la misma Sala Plena habían adoptado posturas diversas sobre el tema¹¹.

Así, después de un recuento de los criterios expuestos por cada Sección, decidió modificarlos y unificarlos para declarar expresamente en la parte resolutive de la providencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales¹².

Sin embargo, fue importante precisar bajo qué parámetros procedería ese estudio, pues la sentencia de unificación simplemente se refirió a los “ **fijados hasta el momento jurisprudencialmente** ”.

Al efecto, en virtud de la sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014¹³, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, decidió adoptar los criterios expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005 para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencia judicial.

Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

2.4. Análisis sobre los requisitos de procedibilidad adjetiva

2.4.1. Para la Sala resulta necesario precisar que, el caso objeto de estudio está revestido de **relevancia constitucional** , por cuanto al revisar el escrito que dio origen a la acción de tutela en relación con los supuestos fácticos de la demanda, las pretensiones, la carga argumentativa y probatoria, se advierte que la parte actora solicitó la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso.

De acuerdo con lo anterior, en el *sub examine* , se evidencia una tensión o contradicción entre la razonabilidad de la decisión y el núcleo esencial del derecho fundamental alegado por el municipio tutelante en tanto, a su juicio, la autoridad judicial accionada incurrió en los defectos sustantivo, fáctico y por desconocimiento del precedente.

2.4.2. La acción **constitucional de la referencia no se dirige contra una sentencia de tutela** , puesto que la providencia judicial censurada por la parte

¹⁰ Sala Plena. Consejo de Estado. Ref.: Exp. No. 11001-03-15-000-2009-01328-01. ACCIÓN DE TUTELA - Importancia jurídica. Actora: NERY GERMANIA ÁLVAREZ BELLO. Magistrada Ponente: María Elizabeth García González.

¹¹ El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñada.

¹² Se dijo en la mencionada sentencia: “DECLÁRASE la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, de conformidad con lo expuesto a folios 2 a 50 de esta providencia.

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Ref.: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. Magistrado Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

accionante fue proferida en el marco de una acción de cumplimiento que se promovió en su contra y que se identificó con el radicado 52001-33-33-003-2021-00090-00.

2.4.3. Frente al requisito de **inmediatez**, es preciso señalar que la sentencia reprochada que puso fin a la acción de cumplimiento fue proferida el 27 de julio de 2021, por el Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión, mientras que la solicitud de amparo se presentó el 31 de agosto de 2021, de manera que, sin que sea necesario determinar la fecha en que se notificó y aquella en la que cobró ejecutoria, resulta ser un término que a juicio de la Sala es razonable.

Lo anterior, a la luz de la sentencia de unificación del 5 de agosto de 2014¹⁴, en la que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adoptó los criterios fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-590 de 2005¹⁵, para determinar la procedencia de la acción constitucional contra providencias judiciales y, reiteró que seis (6) meses es el término prudente para acudir y solicitar el amparo de los derechos fundamentales que se estimen vulnerados con estas.

2.4.4. Frente al **agotamiento de los medios de defensa judicial**, se advierte que la parte actora no dispone de otros medios de defensa judicial, ordinarios o extraordinarios, para censurar la providencia de segunda instancia presuntamente atentatoria de su derecho fundamental.

Superadas dichas exigencias, la Sala abordará el fondo de la solicitud, sin perjuicio de resaltar el carácter excepcional de la tutela, que tiene como fin garantizar la intangibilidad de la cosa juzgada, el respeto de la autonomía judicial, la protección de derechos de terceros de buena fe, la seguridad jurídica y la confianza en los fallos judiciales.

2.5. Caso concreto.

El Municipio de Los Andes, en su escrito de impugnación, insistió en que el Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión, incurrió en un **desconocimiento del precedente** al proferir la providencia del 27 de julio de 2021, a través de la cual revocó el fallo de primer grado¹⁶ que declaró improcedente la acción de cumplimiento¹⁷ instaurada en su contra por el señor Hugo Armando Granja Arce, para, en su lugar, declarar que el Municipio de Los Andes incumplió artículo 5° del Decreto 1678 de 1958, modificado por el Decreto

¹⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 5 de agosto de 2014, Rad: 11001-03-15-000-2012-02201-01 (IJ). Acción de tutela-Importancia jurídica. Actor: Alpina Productos Alimenticios. M. P: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹⁵ "c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos."

¹⁶ Proferido el 11 de junio de 2021 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Pasto.

¹⁷ Identificada con el No. 52001-33-33-003-2021-00090-00.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

2759 de 1997¹⁸, por instalar un letrero en el parque principal de ese municipio, que contenía la siguiente frase: “¡Sembrando progreso para todos! Yonny Delgado Alcalde de los Andes 2020-2023. Vive el Cambio”.

Como único sustento del aludido defecto señaló el desconocimiento de la sentencia del 29 de abril de 2021, radicado 08001-23-33-000-2020-00638-01, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado¹⁹, en la cual, en un caso de circunstancias fácticas similares, declaró improcedente la acción de cumplimiento porque la parte demandante disponía del mecanismo de nulidad y restablecimiento del derecho, providencia que además fue el sustento del juez de primer grado para tomar su decisión.

Para resolver el planteamiento esbozado resulta importante precisar la posición de la Sala sobre el concepto de precedente, el cual se sinteriza en los siguientes términos:

*“...es la decisión, o el conjunto de decisiones, que sirven de referente al juez que debe pronunciarse respecto de un asunto determinado, por guardar una similitud en sus presupuestos fácticos y jurídicos, y respecto de los cuales **la ratio decidendi constituye la regla... que obliga al operador jurídico a fallar en determinado sentido...**”*²⁰

Aunado a ello, esta Sección en reiterados pronunciamientos²¹ explicó que el concepto de precedente hace referencia a la regla de derecho determinante del sentido de la decisión y su contenido específico, es decir, la *ratio decidendi*, la cual no está atada al número de decisiones, dado que solo basta una providencia en donde se especifique una regla o subregla de derecho.

Cabe resaltar que el carácter vinculante de las reglas o subreglas de derecho creadas por el Consejo de Estado como órgano de cierre en cada una de sus especialidades, encuentra su fundamento en la jerarquía del juez, a sus funciones asignadas por la norma superior y a la garantía de los principios de igualdad y seguridad jurídica, así como, en la coherencia del ordenamiento jurídico.

Aquí es necesario destacar que el Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado, establece como competencia de la Sección Quinta de esta Corporación conocer de las “*apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera*

¹⁸ “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”. Destacado de la Sala.

¹⁹ M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, demandante: Marla Alejandra Gutiérrez Alfonso. Demandado: Presidencia de la República y otros.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 19 de febrero de 2015, M.P. Alberto Yepes Barreiro, rad. 2013-02690-01.

²¹ Entre otras ver sentencia de 6 de mayo de 2021; expediente 11001-03-15-000-2021-0281-01.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

instancia en las acciones de cumplimiento". De esta manera, le corresponde a la Sección Quinta en virtud de la competencia especial señalada en materia de acción de cumplimiento, la de unificar jurisprudencia, en aquellos temas que amerite su pronunciamiento por la importancia jurídica del caso, la trascendencia económica o la necesidad de sentar jurisprudencia²².

Precisado el concepto de precedente la Sala concluye que es dable analizar el asunto de frente a la providencia que se aduce como desconocida, comoquiera que fue proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, órgano de cierre en acciones de cumplimiento.

En el caso bajo examen se tiene que el señor Hugo Armando Granja Arce en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, demandó al Municipio de Los Andes, con el fin de que se declarara el incumplimiento del Decreto 1678 de 1958, modificado por el Decreto 2759 de 1997, por la instalación de un letrero en el parque principal de ese municipio, que contenía la siguiente frase: *"¡Sembrando progreso para todos! Yonny Delgado Alcalde de los Andes 2020-2023. Vive el Cambio"*.

En fallo de primera instancia²³, el Juzgado Tercero Administrativo de Pasto declaró improcedente la acción de cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 393 de 1997, ya que para la instalación del distintivo que originó el litigio, medió un acto administrativo verbal, luego entonces, lo procedente era acudir a los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho, donde se podrá analizar si dicha determinación se ajusta o no al ordenamiento jurídico.

Luego de sentar su tesis, el juzgado hizo referencia, precisamente, a la sentencia que se acusa como desconocida, es decir, la proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, radicado 08001-23-33-000-2020-00638-01²⁴. Lo hizo en los siguientes términos:

"Resulta ilustrativo para el caso que nos convoca, el reciente pronunciamiento del Consejo de Estado de 29 de abril de 2021, citada por el Ministerio Público, en la que se analizó:

"En el presente asunto, la señora Gutiérrez pretende que se ordene a la autoridad demandada dar cumplimiento al artículo 1o del Decreto 2759 de 1997 y, en consecuencia, se retire la placa de mármol instalada a la salida del Túnel de La Línea, en el departamento de Tolima en el Sector del Bermellón, frente a lo cual se advierte que la señora Gutiérrez Alfonso cuenta con otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para lograr sus pretensiones.

Como se explicó en los antecedentes de esta providencia, el magistrado sustanciador, con fundamento en la facultad oficiosa prevista en los artículos 17 y 27 de la Ley 393 de 1997, por medio del auto para mejor proveer de 5 de abril de 2020, requirió al INVIAS para que allegara al presente asunto copia de todos

²² Según el inciso 2 del artículo 271 del CPACA, por regla general, la Sala Plena debe unificar la jurisprudencia frente a las diferencias de criterio que se presenten entre sus Secciones o en los asuntos que a estas les corresponda conocer en única instancia, pero en relación con la discrepancia de razonamientos entre los Tribunales, el asunto lo asumen las Secciones, según su especialidad.

²³ Sentencia del 11 de junio de 2021.

²⁴ Sentencia de 29 de abril de 2021, M.P: Luis Alberto Álvarez Parra.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

los antecedentes administrativos que dieron lugar a la instalación de la placa conmemorativa ubicada en el Túnel de la Línea, en el sector de Bermellón y del acto o actos administrativos, contentivos de la manifestación de voluntad, en los que se autorizó y ordenó la instalación de la referida placa, pues sus argumentos referían a la legalidad de la actuación a instancias de la solicitud de la Veeduría Técnica Especializada del proyecto Cruce por la Cordillera Central – Túneles del II Centenario – Túnel de la Línea – Segunda Calzada – Calarcá Cajamarca.

Frente a esas dos peticiones expresas y puntuales, en el memorando DO-GCC 23913 del 12 de abril de 2021 el Asesor de la Dirección General Proyecto Túnel de La Línea – Cruce de la Cordillera Central, Carlos Hernando Enciso Pérez manifestó que “no se profirió acto administrativo, ni oficio, ni resolución o instrumento alguno por parte del Instituto que ordenara o autorizara la instalación de la placa conmemorativa ubicada en el Túnel de la Línea.” (...)

Es así como en memorando DO-GCC 24469 del 13 de abril de 2021, el referido Asesor precisó que:

“Dando alcance al memorando No. DO-GCC 23913 DEL 12 de abril de 2021, de manera atenta y respetuosa, en mi condición de Coordinador Administrativo y Técnico del Proyecto “Cruce de la Cordillera central”, informo que, por error involuntario, únicamente se envió a la Oficina Asesora Jurídica los memorandos Nos. DO-GCC 58723 y DO-GCC 58765, en el entendido que, el requerimiento hacía alusión al acto administrativo, oficio, resolución o instrumento alguno por parte del Instituto que ordenara o autorizara la instalación de la placa conmemorativa ubicada en el Túnel de la Línea. No obstante, lo anterior, se hace necesario precisar por parte del suscrito, los siguientes aspectos a saber:

1. La solicitud de colocación de una placa conmemorativa presidencial elevada por parte de la Veeduría Técnica Especializada del Proyecto Cruce de la Cordillera Central, según oficio de fecha 9 de enero de 2020, fue consultada con el Director General del Instituto, Juan Esteban Gil Echavarría.
2. En consecuencia, con fundamento en la solicitud en comento, el Director General del INVIAS, permitió la instalación de la referida placa, por tratarse de la veeduría ciudadana que ejerce vigilancia sobre la gestión pública que se viene adelantando en el proyecto “Cruce de la Cordillera Central”.

De acuerdo con lo anterior, en el caso concreto se advierte la existencia de una actuación administrativa que inició con ocasión de la petición de la veeduría mencionada y que esta culminó con una decisión del Director General del INVIAS que permitió y autorizó la instalación de la placa objeto de debate, en los términos del artículo 43 del CPACA.

En efecto, en el presente caso existe la manifestación de voluntad del Director General del Instituto Juan Esteban Gil Echavarría, que permitió y autorizó la instalación de la referida placa, de forma previa a su materialización y develación el 4 de septiembre de 2020, pruebas que permiten tener por acreditado que existe un acto administrativo, atendiendo a su concepto, entendido como toda manifestación de voluntad de la administración que cree, modifique o extinga situaciones jurídicas, independientemente de la forma en que se adopte tal decisión.

Así las cosas, advierte la Sala que la discusión que propone la parte actora conlleva a que se analice la legalidad de la actuación adelantada a instancias de la petición de la Veeduría Técnica Especializada del proyecto Cruce por la Cordillera Central – Túneles del II Centenario – Túnel de la Línea – Segunda Calzada – Calarcá Cajamarca, la decisión y los fundamentos que tuvo el Director General del INVIAS para permitir y autorizar la instalación de la placa de mármol, en el Túnel de la Línea en el Sector de Bermellón en el departamento del Tolima, discusión que escapa a la órbita de este juez constitucional, que a la hora de pronunciarse respecto del incumplimiento de un mandato debe tener establecido que se trata de una obligación clara, expresa y exigible, contenida en norma con fuerza material de ley o de un acto



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

administrativo; es decir, su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico vigente. En este sentido, para resolver las pretensiones de la demanda, debe analizarse si la decisión que permitió la instalación de la placa se dictó o no de acuerdo con el ordenamiento legal, lo cual claramente implica un juicio de legalidad que debe someterse al análisis del juez de lo contencioso.

Debe recordarse que "(...) No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario (...)" (Negrilla fuera del texto)

Como se puede observar la inexistencia de un documento escrito que contenga la decisión, respecto a la incorporación del nombre del Alcalde Municipal y su plan de desarrollo en el letrero con el nombre del municipio, como respuesta a la petición del 18 de febrero de 2021, no quiere decir, que no exista un acto administrativo, pues este existirá siempre que nos encontremos ante la manifestación de la voluntad de la administración capaz de modificar, crear o extinguir una situación jurídica. De tal manera, que bajo este análisis se reitera la improcedencia de la acción de cumplimiento en el caso concreto". (Negrillas del texto original).

Inconforme con el fallo de primera instancia, el señor Hugo Armando Granja Arce impugnó y adujo que la acción de cumplimiento era procedente, y que, el juzgador de primer grado no podía sustentar su decisión en el aludido fallo del Consejo de Estado, comoquiera que versó sobre supuestos fácticos diferentes.

En sentencia del 27 de julio de 2021, el Tribunal Administrativo de Nariño revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, declaró que el Municipio de Los Andes incumplió el artículo 5° del Decreto 1678 de 1958, modificado por el Decreto 2759 de 1997.

Para sustentar su decisión, en lo que interesa al análisis constitucional, concluyó que la sentencia del Consejo de Estado no era aplicable ya que los hechos allí estudiados eran distintos, habida cuenta que el asunto estudiado por el Alto Tribunal Contencioso correspondió a una placa conmemorativa donada por uno de los contratistas y su colocación devino de la autorización que mediante acto administrativo hizo el director de INVÍAS, es decir que, hubo una clara manifestación unilateral de la administración.

Así lo expresó:

"Vale acotar que, aunque en este caso, a diferencia de lo citado por la primera instancia, no existe un documento en el que expresamente se afirme que la decisión de instalar el letrero surgió a raíz de la mencionada petición, así mismo, para la Sala no es válido afirmar que medie un acto administrativo entre la petición, el proceso contractual y la instalación del letrero que pueda ser controvertido en sede judicial.

Añade la Corporación que, tal como afirma la parte demandante, la sentencia del Consejo de Estado no es aplicable en el presente caso en la medida en que los supuestos fácticos son distintos. En efecto, en la sentencia del 29 de abril de 2021, se tiene que, en primer lugar, la placa conmemorativa fue una donación de uno de los contratistas (no se adelantó proceso contractual) y su colocación deviene de la autorización que hiciera el Director del INVÍAS, es decir que, hubo una manifestación unilateral de la administración".



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

De los antecedentes hasta aquí expuestos, esta Sección observa que dentro del trámite de la acción de cumplimiento, ambas autoridades judiciales hicieron referencia a la sentencia del Consejo de Estado de 29 de abril de 2021, sin embargo, llegaron a dos conclusiones disimiles.

Precisado lo anterior procede la Sala a efectuar el análisis de la providencia alegada como desconocida para determinar si era o no aplicable al caso puesto en conocimiento de los jueces de la acción de cumplimiento.

En efecto, en el asunto tratado por el Consejo de Estado, se pretendió la materialización del artículo 1º del Decreto 2759 de 1997 que prevé:

**“[...] DECRETO 2759 DE 1997
(Noviembre 14)**

por el cual se modifica el artículo 5o del Decreto 1678 de 1958.

*El presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el ordinal 11 del artículo 189 de la Constitución Política,
DECRETA:*

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. [...]"

Y que, en consecuencia, se ordenara el retiro de una placa de mármol instalada a la salida del Túnel de La Línea²⁵, en el Departamento de Tolima en el Sector del Bermellón, frente a lo cual concluyó la Alta Corporación Contencioso Administrativa que la **acción de cumplimiento se tornaba improcedente** porque la parte actora contaba con otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para lograr sus pretensiones.

Lo primero que puede advertirse es que, ciertamente, el asunto que allí se trató por el Consejo de Estado tiene supuestos fácticos diferentes, no obstante, anticipa la Sala que la regla invocada sí era predicable al asunto, como pasa a explicarse:

²⁵ Placa que tiene los nombres del presidente Iván Duque, la vicepresidenta Martha Lucía Ramírez, la ministra de Transporte Ángela María Orozco Gómez, el director general del INVÍAS Juan Esteban Gil y de los gobernadores del Quindío y del Tolima, José Ricardo Orozco y Roberto Jairo Jaramillo.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

Ambas autoridades judiciales coincidieron en afirmar que la instalación del letrero en el parque principal del Municipio de Los Andes y la placa conmemorativa en el Túnel de La Línea provinieron de la solicitud de dos sujetos diferentes, en el primer asunto, con ocasión de la petición de la comunidad al alcalde del referido ente territorial y, en el segundo, como petición de la Veeduría Técnica Especializada del Proyecto Cruce de la Cordillera Central al Director General del INVIAS y donada por un contratista.

Sin embargo, frente a la existencia de un acto administrativo susceptible de control judicial, para el juzgado sí se configuró y de manera verbal, porque a su juicio, el hecho de haberse iniciado un trámite contractual que finalmente culminó, entre otras obras, con la colocación del “letrero”, evidenciaba un pronunciamiento favorable a la solicitud de la comunidad que permitió su instalación en el parque central.

Por el contrario, para el tribunal accionado no hubo una expresa manifestación en un acto administrativo, ni siquiera de manera verbal, que autorizara la colocación del aludido letrero, luego entonces, no podía afirmarse que se contaba con otro medio de defensa judicial. Es oportuno indicar, desde ahora, que de manera errónea aseguró que en el caso estudiado por el Consejo de Estado en la sentencia de 29 de abril de 2021 eran distintos.

Pues bien, en retorno al análisis de la sentencia alegada como desconocida, conviene precisar que en ningún momento se allegó al expediente algún acto administrativo escrito que hubiera autorizado la colocación de la placa en el Túnel de la Línea, en contraste se tiene que, dentro de dicho proceso se requirió al INVIAS para que allegara *“copia de todos los antecedentes administrativos que dieron lugar a la instalación de la placa conmemorativa ubicada en el Túnel de la Línea, en el sector de Bermellón y del acto o actos administrativos, contentivos de la manifestación de voluntad, en los que se autorizó y ordenó la instalación de la referida placa”*.

En respuesta a tal requerimiento se informó que:

“1. La solicitud de colocación de una placa conmemorativa presidencial elevada por parte de la Veeduría Técnica Especializada del Proyecto Cruce de la Cordillera Central, según oficio de fecha 9 de enero de 2020, fue consultada con el Director General del Instituto, Juan Esteban Gil Echavarría.

2. En consecuencia, con fundamento en la solicitud en comento, el Director General del INVIAS, permitió la instalación de la referida placa, por tratarse de la veeduría ciudadana que ejerce vigilancia sobre la gestión pública que se viene adelantando en el proyecto “Cruce de la Cordillera Central”.

Con base en lo anterior, la Sección Quinta advirtió la existencia de una actuación administrativa que inició con ocasión de la petición de la veeduría mencionada y que esta culminó con una decisión del Director General del INVIAS que permitió y autorizó la instalación de la placa objeto de debate, en los términos del artículo 43 del CPACA²⁶, lo cual, permitía tener por acreditado la existencia de un acto administrativo escrito, atendiendo a su concepto, entendido como toda manifestación de voluntad de la administración que cree, modifique o extinga

²⁶ **“Artículo 43. Actos definitivos.** Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.”



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

situaciones jurídicas, independientemente de la forma en que se adopte tal decisión.

Así, concluyó que la discusión que proponía la parte actora conllevaba al análisis sobre la legalidad de la actuación adelantada a instancias de la petición de la Veeduría Técnica Especializada del proyecto Cruce por la Cordillera Central y los fundamentos que tuvo el Director General del INVIAS para finalmente permitir la instalación de la placa de mármol, en el Túnel de la Línea, discusión que se escapaba de la órbita del juez de cumplimiento, puesto que implica un juicio de legalidad que debe someterse al análisis del juez de la legalidad de los actos.

En ese sentido, se tiene que en cuanto a la *ratio decidendi* sí se trata de casos similares, pues la actuación adelantada por la administración para autorizar la instalación de un letrero o una placa goza de una presunción de legalidad que no puede ser desvirtuada por el juez de la acción de cumplimiento por cuanto el ordenamiento jurídico prevé un juez natural y otros medios de control diferentes, regla que debía ser atendida para solucionar el conflicto jurídico.

Ahora bien, no puede obviarse que la causal de improcedencia de la acción de cumplimiento, opera siempre y cuando no estemos ante el escenario de un perjuicio irremediable, sin embargo, el mismo tiene que ser aducido y demostrado por la parte actora desde la propia demanda, el cual no se alegó ni se observó su ocurrencia en el asunto.

Finalmente, cabe anotar que esta línea jurisprudencial en torno a la improcedencia de la acción de cumplimiento fue expuesta por la Sección Quinta del Consejo de Estado en casos anteriores, como el decidido en sentencia de 25 de febrero de 2021²⁷, en el que se solicitó el acatamiento del artículo 1º del Decreto 1678 de 1958, y se concluyó que el demandante de dicho proceso contaba con otro medio de defensa judicial, por cuanto se advirtió que referirse a la solicitud de retiro de la placa implica abordar la legalidad de la actuación administrativa y el acto administrativo previo que la autorizó, lo que podía ser enjuiciado por el juez de la legalidad de los actos administrativos²⁸.

También, ha sido reiterada en pronunciamientos posteriores, como el del 7 de diciembre de 2021²⁹ en el cual se declaró improcedente la acción de cumplimiento en la cual se solicitó ordenar al Congreso de la República – y en particular al

²⁷ Consejo de Estado – Sección Quinta, radicado 25000-23-41-000-2019-00945-01, Demandante: Jorge Enrique Buitrago Puentes y demandado: Congreso de la República - Senado de la República. MP Luis Alberto Álvarez Parra.

²⁸ Sobre la procedencia del medio de control de simple nulidad contra acto administrativo verbal puede consultarse, Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia de 1 de julio de 2021, con ponencia del magistrado Roberto Augusto Serrato Valdés, radicado 110010324000-2017-00474-00, demandante Guillermo Rivera Flórez contra presidente del Senado de la República- Congreso de la República.

²⁹ Consejo de Estado – Sección Quinta, radicado 05001-23-33-000-2021-01752-01, Demandante: Santiago Alarcón Serna y otros; demandado: Congreso de la República - Senado de la República. MP Luis Alberto Álvarez Parra. En igual sentido consultar sentencia de 29 de julio de 2021 Consejo de Estado – Sección Quinta, radicado 08001-23-33-000-2021-00058-01, Demandante: Roberto Tapia Ahumada y otro y demandado: Ministerio De Transporte y otros. MP Luis Alberto Álvarez Parra.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

Senado de la República cumplir a cabalidad con el artículo 1º del Decreto 1678 de 1958 y que, como consecuencia, se le ordenara retirar de forma inmediata la placa instalada en honor al señor Álvaro Uribe Vélez de las instalaciones del congreso, lo anterior por cuanto “ (...) en la pretensión que propone la parte actora, debe analizarse si el acta de la Mesa Directiva del Senado de 19 de junio de 2019 se dictó o no de acuerdo con el ordenamiento legal, lo cual claramente implica un juicio de legalidad de dicho acto administrativo, lo que debe someterse al examen del juez de lo contencioso a través del ejercicio del medio de control de simple nulidad”.

Bajo las consideraciones expuestas, la Sala considera que se configuró el defecto por desconocimiento del precedente, comoquiera que la autoridad judicial accionada desatendió la línea jurisprudencial fijada sobre la materia y exigió la existencia de un acto administrativo expreso lo cual, como viene de explicarse, no se acompasa con los pronunciamientos del órgano de cierre en materia de acciones de cumplimiento.

2.6. Conclusión

De acuerdo con los argumentos expuestos, esta Sala de Decisión observa la necesidad de amparar el derecho fundamental del debido proceso del Municipio de Los Andes, por encontrar que la decisión del 27 de julio de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño desconoció el precedente fijado por esta Sección del Consejo de Estado, respecto de la improcedencia de la acción de cumplimiento en asuntos en los que se debata la legalidad de una actuación o acto administrativo, que autorice y permita la instalación de este tipo de distintivos, y que antecede a la materialización (instalación), independiente de si provienen de una solicitud de parte o con ocasión de la voluntad de la misma administración.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión deberá, en el término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la notificación del presente fallo, proferir sentencia de reemplazo, con respeto de su autonomía judicial, en la que atienda la línea trazada por la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia del 29 de abril de 2021, radicado 08001-23-33-000-2020-00638-01, de conformidad con las consideraciones expuestas.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 11 de octubre de 2021, por medio de la cual la Sección Tercera, Subsección “A” del Consejo de Estado negó la solicitud de amparo presentada por el Municipio de Los Andes (Nariño) para, en su lugar, **AMPARAR** su derecho fundamental del debido proceso, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DEJAR sin efectos la sentencia de 27 de julio de 2021 proferida por Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión, de conformidad con lo señalado en este proveído.



Radicado: 11001-03-15-000-2021-05824-01

Demandante: Municipio de Los Andes

Demandado: Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión

TERCERO: ORDENAR al Tribunal Administrativo de Nariño - Sala Segunda de Decisión que dicte una sentencia de reemplazo, teniendo en cuenta el análisis efectuado por la Sala en esta oportunidad, para lo cual se le concederá el término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente sentencia.

CUARTO: NOTIFICAR a las partes y a los terceros interesados en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Presidente

(Firmado electrónicamente)

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Magistrada

(Firmado electrónicamente con salvamento de voto)

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”