

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN C

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Magistrado Ponente: FERNANDO IREGUI CAMELO

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Radicado:	11 – 001 – 33 – 35 – 022 – 2017 – 00370 – 01
Accionante:	Alirio Uribe Muñoz
Accionado:	Alcaldía Mayor de Bogotá
Tema:	Acción de cumplimiento de norma del Concejo Distrital.
Instancia:	Segunda
Sentencia:	SC3-0218-1374
Sala:	24

I. ASUNTO

Decide la Sala la impugnación propuesta por la parte accionada, **Alcaldía Mayor de Bogotá**, en contra de la sentencia del 04 de diciembre de 2017, por medio de la cual el Juzgado Veintidós (22) Administrativo de la Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá-Sección Segunda, ordenó al Distrito Capital-Alcaldía de Bogotá D.C., y al Concejo de Bogotá D.C., dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en el Acuerdo No. 381 de 2009, proferido por el Concejo de Bogotá D.C.

II. ANTECEDENTES

2.1. HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN.

1. El Concejo de Bogotá D.C., profirió el Acuerdo 381 de 30 de junio de 2009, mediante el cual dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. Uso del lenguaje incluyente en documentos oficiales. Todas las entidades públicas de carácter Distrital, deberán hacer uso del lenguaje incluyente en los documentos oficiales que sean elaborados y difundidos, entre otros:

Acuerdos, Decretos Resoluciones, Conceptos, Oficios, Periódicos, Folletos, Afiches, Pancartas, Página Web y Blogs.

ARTÍCULO 2. Uso del lenguaje incluyente en eventos públicos. *En todos los eventos públicos y medios de comunicación de las entidades distritales, se deberá hacer uso del lenguaje con perspectiva de género en todas las intervenciones y alocuciones que se realicen.*

ARTÍCULO 3. Lenguaje incluyente. *Entiéndase por lenguaje incluyente, el uso de expresiones lingüísticas que incluyan tanto al género femenino como al masculino, cuando se requiera hacer referencia a ambos y no el uso exclusivo del género masculino.*

(...).”

2. El Concejo de Bogotá D.C. profirió el Acuerdo 645 de 2016, mediante el cual adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá Mejor Para Todos”.
3. El 19 de julio de 2017 el señor Alirio Uribe Muñoz solicita al Alcalde Mayor de Bogotá D.C. que, en virtud de los artículos 1, 2, y 3 del Acuerdo 381 de 2009 proferido por el Concejo de Bogotá D.C., se modifique el lema “Bogotá para todos” por uno que respete el lenguaje incluyente como por ejemplo, “Bogotá para todos y todas”; y que se realicen las modificaciones necesarias para la incorporación del lenguaje incluyente en la página web de la alcaldía, blogs, documentos oficiales, conceptos y oficios y todas las actividades de divulgación realizadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá.
4. El 19 de julio de 2017 el señor Alirio Uribe Muñoz solicita al Concejo de Bogotá D.C., se le informe por qué razón no se ha dado cumplimiento a lo establecido en los artículos 1, 2, y 3 del Acuerdo 381 de 2009, que dispone la obligatoriedad del uso de lenguaje incluyente en todas la entidades públicas de carácter Distrital para la elaboración de sus documentos oficiales.
5. El 22 de agosto de 2017 la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., responde la solicitud del 19 de julio de 2017 manifestando que esa autoridad pública ha cumplido con lo establecido en el los artículos 1, 2, y 3 del Acuerdo 381 de 2009 proferido por el Concejo de Bogotá D.C.
6. El 29 de Agosto de 2017 el Concejo de Bogotá D.C., responde la solicitud de 19 de julio de 2017, manifestando que es una entidad autónoma y que su actuación y lenguaje han sido incluyentes, cumpliendo con lo consagrado en el Acuerdo 381 de 2009.

III. ACTUACIÓN PROCESAL DE PRIMERA INSTANCIA

3.1. TRÁMITE IMPARTIDO

El señor **Alirio Uribe Muñoz** radicó acción de cumplimiento el 18 de octubre de 2017, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien la remitió por competencia mediante Auto de 25 de octubre de 2017 a los Juzgado Administrativos del Circuito de Bogotá, correspondiéndole por reparto su conocimiento al Juzgado Veintidós Administrativo de la Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., quien dispuso su admisión mediante auto del 07 de noviembre de 2017, en el cual ordenó notificar a la parte accionada para que rindiera informe en el término de dos (2) días sobre los hechos de la acción de cumplimiento de la referencia, así mismo requirió a la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia y a la Maestría de Género de la Universidad de los Andes para que conceptuaran si la expresión “todos” contenida en el lema y logo del programa de gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se puede considerar una forma de lenguaje incluyente de género.

3.2 RESPUESTAS DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS.

3.2.1 Concejo de Bogotá D.C.

El 17 de noviembre de 2017 (fols. 62,63), el Concejo de Bogotá D.C. allegó memorial informando que es una corporación administrativa de elección popular que carece de personería jurídica, por tanto la capacidad para ser parte en un proceso judicial la tiene el ente territorial Distrito Capital de Bogotá, cuyo representante es el Alcalde Mayor, por tal razón la respuesta a la presente acción está en cabeza de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

3.2.2 Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

El 20 de noviembre de 2017, por conducto de apoderada, el Distrito Capital de Bogotá, manifiesta que se opone a la pretensión formulada por la demandante, dirigida a que se ordene al alcalde mayor incluir en el logo-símbolo de la actual Administración el género femenino, cambiándolo de “Bogotá mejor para todos” a “Bogotá mejor para todos y toda”, o en su defecto por uno que no atente contra la inclusión de género, por cuanto el actual logo-símbolo no constituye ningún atentado de género, por el contrario, respeta el lenguaje inclusivo y, por ende, resulta armonioso y respetuoso con el Acuerdo Distrital 381 de 2009.

Así mismo, informa que la denominación “Bogotá, mejor para todos” representa el enfoque de crecimiento de la ciudad, que en sus componentes urbanos y rurales está compuesta por seres vivos, recursos naturales, bienes y por ende la vida de todos los elementos y seres que integran, generando una impronta abierta a todo lo que representa y contiene el Distrito Capital. Se resalta una ciudad incluyente, en la que cada una de las personas que habita en ella, sin distinguir raza, sexo, origen, nivel económico, religión, orientación sexual, ideología o preferencias políticas, aportan para construir una mejor Bogotá como territorio diverso, multiétnico y pluricultural,

que cuenta con la más alta capacidad de edificar colectivamente un futuro mejor, enmarcado en una visión transformadora, optimista e incluyente que guía los propósitos de cambio o saltos cualitativos y cuantitativos para generar escenarios de bienestar, convivencia, buen uso del espacio público, oportunidades, acceso a la cultura y la felicidad en su población.

De otra parte, señala la accionada que el requisito de procedibilidad consistente en la constitución en renuencia no se encuentra satisfecho, toda vez que las peticiones radicadas el 19 de julio de 2017 tuvieron por objeto atención al derecho de petición de manera ordinaria y no a la constitución en renuencia por parte de la autoridad pública.

3.3. RESPUESTA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA.

En escrito radicado el 20 de noviembre de 2017, la antropóloga y directora de la Escuela de Estudios de Género de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, señala que la semántica del castellano como la de otras lenguas procedentes de las lenguas indoeuropeas, es indudablemente androcéntricas. La educación en la inclusión requiere acciones en distintos ámbitos, textuales y extra-textuales, en el lenguaje y fuera de él. Las políticas del lenguaje y la expresión del poder que ahí se manifiesta modificando normas lingüísticas solo cobran sentido cuando se acompañan de cambios sociales que exijan nuevas formas para nombrar realidades y marcar posturas políticas. En su parecer, la norma del masculino como genérico universal es insuficiente, mucho más cuando se trata de una frase que pretende expresar el ideal de una Administración distrital.

3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Veintidós (22) Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá., en la parte resolutive del fallo de tutela calendarado el 04 de diciembre de 2017, decidió:

*"PRIMERO: Acorde a las razones esgrimidas en la parte motiva de esta providencia se le **ORDENA** a la demandada, DISTRITO CAPITAL-ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, que proceda a dar cumplimiento a las obligaciones a su cargo, que aparecen contenidas en el Acuerdo No. 381 de 2009, y al efecto, en un término judicial, que no podrá ser mayor a 20 días hábiles subsiguientes a la ejecutoria de esta decisión, se desplieguen los procedimientos administrativos y las medidas que sean necesarias para que en adelante se modifique el lema del gobierno distrital de tuno "Bogotá mejor para todos", para que el mismo corresponda a la expresión "Bogotá mejor para todos y todas."*

*SEGUNDO: **ORDENAR** al CONCEJO DE BOGOTÁ D.C. que proceda a dar cumplimiento a las obligaciones a su cargo, que aparecen contenidas en el Acuerdo No. 381 de 2009, y al efecto, en un término judicial, que no podrá ser mayor a 20 días hábiles subsiguientes a la ejecutoria de esta decisión, se desplieguen los procedimientos administrativos y las medidas que sean necesarias para que adelante use de las "concejales" y "concejalas", en todos los documentos oficiales y eventos*

públicos, donde ejecute acciones propias de la institucionalidad en sus diferentes proceso de comunicación escrito o verbal.”

Como fundamento de la anterior decisión el a quo considera que el Distrito Capital-Alcaldía Mayor de Bogotá y el Concejo de Bogotá, han incumplido parcialmente las disposiciones del Acuerdo No. 381 de 2009, que obligan a todas la entidades distritales a usar el lenguaje incluyente en los documentos oficiales y los eventos públicos, por cuanto tal y como lo manifestó el accionante en su demanda, en algunos documentos emitidos por las dependencias del Distrito Capital se evidencia el uso del lenguaje incluyente, no obstante, en el lema de gobierno “Bogotá mejor para todos”, se emplea un genérico masculino que sutilmente discrimina a las mujeres quienes no se sienten identificadas con él y requieren que este asunto no sea tratado como una cuestión meramente discursiva o de cliché, sino que busque transformaciones profundas desde la cultura que apunten a una efectiva reivindicación del derecho de las mujeres a la igualdad efectiva y material.

En estos términos, la Alcaldía Mayor de Bogotá no puede justificar el uso de la expresión “todos” con fundamentos en las reglas y principios lingüísticos establecidos por la RAE, porque como queda demostrado, la regularización lingüística que realizar esta institución cultural, persiste en la conservación de patrones que reproducen la dominación del género masculino y que esta sea avalada universalmente.

El juez de conocimiento en primera instancia también considera que respecto de la falta de uso de la expresión concejales por parte del Concejo de Bogotá D.C., es cuestionable el desinterés de esa corporación, que no realizó pronunciamiento relevante frente a la petición elevada por el actor y tampoco demostró que en aras de cumplir el Acuerdo No. 381 de 2009, haga uso de esta expresión que identifica a las mujeres que desempeñan este cargo en la corporación distrital.

3.5. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN.

En escrito allegado el 13 de diciembre de 2017, la parte accionada impugnó la sentencia del 04 de diciembre de 2017 proferida por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo de la Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., argumentando que la administración distrital cumple con lo dispuesto en el citado Acuerdo y con las normas y principios constitucionales que rigen el respeto por la dignidad humana, los derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. El eslogan “Bogotá mejor para todos” constituye el referente de las acciones y políticas de la Administración Distrital, representando el enfoque de crecimiento de la ciudad, que su componentes urbanos y rurales está compuesta por seres vivos, recursos naturales, bienes y, por ende, la vida de todos los elementos y ser que integran, generando una impronta abierta a todo lo que representa y contiene el Distrito Capital.

De otra parte, la norma que el accionante dice ser incumplida, es clara al señalar que la expresión del género femenino como el masculino se debe hacer “cuando se

requiera hacer referencia a ambos”, esto no implica la existencia de una condición, no de manera indistinta para cada frase que se encuentre en un documento oficial escrito o pronunciamiento en un evento, tener que utilizar ellos y ellas.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. PRESUPUESTOS PROCESALES

4.1.1. COMPETENCIA

El artículo 26 de la Ley 393 de 1997, sobre el trámite de la impugnación de la sentencia proferida en acción de cumplimiento, dispone:

“ARTICULO 26.- Impugnación del Fallo. Dentro de los tres (3) días siguientes al de su notificación, la sentencia podrá ser impugnada por el solicitante, por la autoridad renuente o por el representante de la entidad a la que éste pertenezca y por el Defensor del Pueblo.

La impugnación se concederá en el efecto suspensivo, salvo que la suspensión de cumplimiento del fallo genere un perjuicio irremediable del demandante.”

De conformidad con la norma en cita, corresponde a este Tribunal surtir el grado de impugnación contra el fallo del 04 de diciembre de 2017 proferido por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo de la Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., dentro del trámite de la acción de cumplimiento adelantada por Alirio Uribe Muñoz en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

V. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a esta Sala determinar:

Si la acción de cumplimiento es procedente para determinar si la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y el Concejo Distrital de Bogotá, están incumpliendo el Acuerdo No. 381 de 2009, por medio del cual se establece el uso del lenguaje incluyente por parte de las entidades del distrito capital, o si por el contrario las accionadas cumplen con lo ordenado en la norma señalada, al tener como lema de gobierno “Bogotá mejor para todos”, empleado en los documentos oficiales y actos públicos, y al usar el término “concejales” para referirse a los hombres y mujeres electos por voto popular que conforman el Concejo de Bogotá D.C.

5.1 TESIS DE LA SALA

Respecto de los problemas jurídicos planteados, la Sala encuentra que la acción de cumplimiento es improcedente para la determinación del cumplimiento o no del Acuerdo Distrital N° 381 de 2009, debido a que la pretensión del accionante de modificar la expresión “Bogotá mejor para todos” en los actos y documentos

oficiales del Distrito Capital, implica en realidad una modificación normativa, debido a que dicha expresión corresponde al título y texto del Plan de Desarrollo del Distrito, aprobado por el Concejo Distrital por medio del Acuerdo 645 de 2016, de manera que las piezas y documentos que expide la administración distrital son expresión y aplicación de esa disposición normativa y no simple aplicación de un eslogan o lema publicitario impreso en la papelería oficial que pueda modificarse unilateralmente y a capricho por la propia Administración. En consecuencia, sería necesario un acto del Concejo Distrital para modificar el título y las reiteraciones abundantes del título "Bogotá mejor para todos" contenidas en el texto del Acuerdo Distrital mencionado, lo cual no es objeto de la acción de cumplimiento.

En segundo lugar, la constatación de que la frase "Bogotá mejor para todos" es un texto normativo incorporado a un Acuerdo Distrital, implica necesariamente que la pretensión del accionante plantee una controversia normativa entre dos actos administrativos de la misma naturaleza y jerarquía, por el presunto incumplimiento en que habría incurrido el Acuerdo 645/16, que aprobó el Plan, respecto del deber de usar lenguaje incluyente que establece el Acuerdo 381/09, controversia que ubica el debate en sede de acción de nulidad.

Por lo demás, la pretensión de obligar al Concejo Distrital para que cumpla el deber de usar lenguaje incluyente en sus actos y documentos, cae en la vaguedad e indeterminación, debido a que la imposibilidad de determinar en concreto cuáles de esos actos y/o documentos están afectados por tal omisión, imposibilita la verificación del incumplimiento y las órdenes consecuentes, haciendo improcedente la acción.

En consecuencia, se revocará el fallo proferido por el Aquo y se negará por improcedente la acción.

5.2. ANÁLISIS

Para resolver el problema jurídico suscitado, es necesario hacer referencia a: (i) Presupuestos constitucionales y legales de la acción de cumplimiento; (ii) Jurisprudencia constitucional sobre lenguaje incluyente y no discriminatorio; y (iii) alcance de las pretensiones de la acción las obligaciones en el marco de los Acuerdos Distritales 381/09 y 645/16.

5.2.1 Presupuestos constitucionales y legales de la acción de cumplimiento

El artículo 87 de la Carta Constitucional de 1991, a su vez reglamentado por la Ley 393 de 1997, consagra la acción constitucional de cumplimiento, la cual se introdujo en el ordenamiento con la finalidad de permitir a los ciudadanos que acudan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para que mediante un trámite preferente y sumario, haga efectivas las disposiciones normativas vigentes, ya sea que se trate de leyes o de actos administrativos.

El artículo 87 de la Carta define los elementos esenciales de este mecanismo de protección en los términos que se transcriben a continuación:

“ARTICULO 87. *Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”*

De encontrarse debidamente probada la omisión en el despliegue de las actividades requeridas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la norma, el Juez mediante providencia con fuerza vinculante ordenará a la autoridad encargada de hacerla cumplir, que despliegue los procedimientos necesarios para materializar la norma, por lo que se entiende que la acción de cumplimiento constituye un mecanismo de protección directo de los derechos otorgados por la misma Constitución y la Ley a sus ciudadanos.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-1194 de 2001, destaca de la acción de cumplimiento, lo siguiente:

“El ámbito dentro del cual la acción de cumplimiento adquiere su significación y sentido como mecanismo de protección de los derechos de los particulares y garantía de realización de los fines del Estado está dado, naturalmente, por el incumplimiento de un deber a cargo de la administración que se expresa a través de “normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”. En estos eventos, el particular está facultado para acudir ante el funcionario judicial competente –los jueces de la jurisdicción administrativa –, para presentar una solicitud que remedie “la acción u omisión de la autoridad” que incumple o ejecuta actos o hechos que permiten deducir inminentemente la inobservancia de un deber que se predica de la administración.”

Como requisito de procedibilidad, se exige que antes de presentar la demanda de cumplimiento, se deba agotar la reclamación a la entidad que presuntamente ha incumplido el precepto normativo, para que esta pueda rectificar su actuación u omisión y proceda a ejecutar la ley o acto administrativo correspondiente. Este requisito se encuentra contemplado en el artículo 8º inciso 2º de la Ley 393 de 1997 que a la letra reza:

“Procedibilidad.- (...) Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.”

Como lo desarrolla la sentencia del Consejo de Estado del 12 de mayo de 2016, radicado 2016-00207, para que la acción de cumplimiento prospere, es necesario verificar:

- i) Que el afectado no tenga o no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o

administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

- ii) *Una obligación o deber claro, expreso y exigible respecto de la autoridad.*
- iii) *Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).*

De manera que, previo a realizar un análisis de aquellos presupuestos, es pertinente resaltar que si bien la acción de cumplimiento, al igual que la acción de tutela, tiene el carácter de subsidiaria, no es menos cierto que su activación es pertinente cuando no exista otro medio idóneo para dar cumplimiento al precepto normativo, y que en todo caso el Juez Constitucional, al efectuar el análisis de la procedencia de la acción de cumplimiento, debe ser objetivo y analizar los presupuestos para que despoje su investidura de subsidiaria y que la parte actora logre comprobar el perjuicio irremediable que conduzca a la activación de la misma.

De esta manera, el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 dispuso sobre la improcedibilidad de la acción de cumplimiento lo siguiente:

“Artículo 9º.- Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

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

Luego, la acción de cumplimiento no es procedente cuando el actor cuenta con otro mecanismo de defensa judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la normatividad o acto administrativo, salvo que, como ya se mencionó, se produzca un perjuicio grave o inminente para el actor; asimismo, dicha acción constitucional no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

Es necesario señalar que no es posible a través de la presente acción ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes legales o administrativos explícitos, específicos e inequívocos, que a su vez, contengan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de la autoridad.

Es por ello que los preceptos normativos que se pretenden cumplir a través de la acción, deben ser lo suficientemente precisos, de tal forma que no puedan generar ningún tipo de incertidumbre.

Entiéndase con esto que el Constituyente creó la acción de cumplimiento como un mecanismo excepcional para hacer cumplir la normatividad vigente, siempre y cuando la obligación exigible de la autoridad sea clara y estar en cabeza de dicha autoridad; para ello, dispuso una serie de requisitos que luego la Honorable Corte Constitucional y el Honorable Consejo de Estado explicaron de una manera más amplia, con el fin de que se activara esta acción constitucional sólo cuando se encontrara en juego el cumplimiento normativo expreso y exigible, es decir, cuando la norma fuera clara y específica respecto de la autoridad a la que iba dirigida y que esta última se encontrara en situación de renuencia respecto de la misma.

5.2.2 Alcance de las pretensiones propuestas

Solicita el actor mediante este mecanismo constitucional el cumplimiento por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y el Concejo Distrital, del Acuerdo 381 de 2009, por medio del cual se promueve el uso del lenguaje incluyente.

El Acuerdo 381 de 30 de junio de 2009, proferido por el Concejo Distrital, cuyo cumplimiento se demanda establece:

“ARTÍCULO 1. Uso del lenguaje incluyente en documentos oficiales. Todas las entidades públicas de carácter Distrital, deberán hacer uso del lenguaje incluyente en los documentos oficiales que sean elaborados y difundidos, entre otros: Acuerdos, Decretos Resoluciones, Conceptos, Oficios, Periódicos, Folletos, Afiches, Pancartas, Página Web y Blogs.

ARTÍCULO 2. Uso del lenguaje incluyente en eventos públicos. En todos los eventos públicos y medios de comunicación de las entidades distritales, se deberá hacer uso del lenguaje con perspectiva de género en todas las intervenciones y alocuciones que se realicen.”

Es claro para la Sala el mandato contenido en la norma citada, sobre la obligatoriedad de las entidades distritales de usar el lenguaje incluyente en documentos oficiales y en eventos públicos, sin embargo el debate en esta acción se centra en si la Alcaldía Mayor, al proponer, y el Concejo Distrital de Bogotá, al aprobar el Acuerdo 645 de 09 de junio de 2016 por medio del cual se adopta el plan de gobierno “*Bogotá mejor para todos*”, omitieron el deber de usar lenguaje incluyente, en los términos que prevé el Acuerdo 381 de 2009.

El artículo 3 del Acuerdo en cita define qué debe entenderse como lenguaje incluyente:

“ARTÍCULO 3. Lenguaje incluyente. Entiéndase por lenguaje incluyente, el uso de expresiones lingüísticas que incluyan tanto al género femenino como al masculino,

cuando se requiera hacer referencia a ambos y no el uso exclusivo del género masculino.”

En primer lugar, sobre la constitución en renuencia como requisito de procedibilidad contenido en el artículo 8º inciso 2º de la Ley 393 de 1997, el H. Consejo de Estado en Sentencia ACU- 068 del 10 de junio de 2004, manifestó que son cuatro las condiciones que debe cumplir el escrito de solicitud de cumplimiento que se quiera presentar como prueba de la renuencia y que la falta de alguna de ellas impide su perfeccionamiento:

- “a) Que coincidan en el escrito de renuencia y en la demanda, las normas o actos administrativos calificados como incumplidos;
- b) Que sea idéntico el contenido de lo pretendido ante la Administración, a lo planteado ante la jurisdicción en ejercicio de la acción de cumplimiento;
- c) Que quien suscribe la petición de renuencia sea el actor del proceso, y
- d) Que la entidad a la cual va dirigida la petición previa sea la misma que se demanda en la acción de cumplimiento.”

Así las cosas, mediante peticiones radicadas por parte del H.R. Alirio Uribe Muñoz, el 19 de julio de 2017, ante la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Concejo Distrital, donde el accionante solicita el cumplimiento del Acuerdo 381 de 2009, la Sala considera que se constituyó en renuencia a las entidades demandadas, motivo por el cual se satisface el requisito previo de procedibilidad.

En este orden, se acreditó con base en la comunidad probatoria que el Concejo Distrital de Bogotá profirió el Acuerdo 381 de 2009, por medio del cual se promueve el uso del lenguaje incluyente; que mediante Acuerdo 645 de 09 de junio de 2016, se aprobó el Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. para el periodo 2016-2020, denominado “Bogotá mejor para todos”, que, según lo afirmado por el accionante, en comunicaciones oficiales, página web y otros actos públicos, tanto la Alcaldía como el Concejo Distrital emplean términos tales como “concejales, servidores públicos, gerentes públicos, empleados públicos y empleados provisionales”, que evidencian la no utilización del lenguaje incluyente y, por ende, el incumplimiento del Acuerdo Distrital (cd. Fol. 41 del C1).

La Sala procederá al análisis de los cargos por el presunto incumplimiento, estableciendo cuál es la naturaleza de la expresión “Bogotá mejor para todos”, eje del debate, para luego determinar si se ha incumplido el Acuerdo 381.

a) La expresión “Bogotá mejor para todos” como texto normativo

El Acuerdo Distrital N° 381 de 2009 impone el uso del lenguaje incluyente en todos *“los documentos oficiales que sean elaborados y difundidos, entre otros: Acuerdos, Decretos, Resoluciones, Conceptos, Oficios, Periódicos, Folletos, Afiches, Pancartas, Página Web y Blogs”* (artículo 1º). En igual sentido, el lenguaje incluyente ha de ser incorporado *“en todos los eventos públicos y medios de comunicación de las entidades distritales....”* (artículo 2º).

Por su parte, el Acuerdo 645 de 09 de junio de 2016, por medio del cual se aprobó el Plan de Desarrollo Económico, Social y Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C., para el periodo 2016-2020 “*Bogotá mejor para todos*”, es producto de un proceso reglado para su conformación, proceso que viene determinado desde el ámbito de la Ley 152 de 1994, que consagra disposiciones para la adopción de los planes de desarrollo en todos los niveles de la Administración Pública.

El artículo 39 de la Ley 152 de 1994 señala el procedimiento de la elaboración del respectivo plan, y destaca el numeral 5 lo siguiente:

“El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes.”

Los Consejos Territoriales de Planeación, al tenor del artículo 34 de la Ley 152 de 1994, están integrados por representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

A nivel distrital, el proceso para el diseño, propuesta, discusión y aprobación del plan de desarrollo está contenido en el Acuerdo Distrital N° 12 de 1994. Conforme al artículo 7° de esta disposición, el Consejo Territorial de Planeación Distrital es una de las instancias de Planeación Distrital junto con el Concejo de Bogotá Distrito Capital. Como lo señala su artículo 9, en los términos de la modificación introducida por el Acuerdo 495 de 2012, dicha instancia está compuesta por 99 consejeros que representan a 22 sectores de la sociedad civil, destacándose el literal (m): “*Dos (2) miembros en representación de las organizaciones de mujeres legalmente reconocidas y vigentes en el Distrito Capital.*”

Por lo anterior, entiende la Sala que la realización del Plan Distrital de Desarrollo que fue aprobado por el Acuerdo 645 de 2016, obedeció a un proceso democrático, participativo y pluralista, en donde los diversos sectores de la sociedad civil se encuentran representados y tiene ocasión de participar e incidir en la formulación del plan de desarrollo.

Ahora bien: a lo largo del proceso de discusión, diseño, definición y formulación, hasta su presentación para debate y aprobación en el Concejo Distrital, el texto del proyecto de plan estuvo abierto a la consideración, discusión y propuestas de todos los sectores al interior de unidades básicas del proceso de planeación. Parte del texto del proyecto es su título, el cual se reitera a lo largo del texto como referente necesario y eje de la propuesta del Alcalde distrital. En este sentido, luego de las modificaciones o adiciones introducidas al proyecto durante los debates reglamentarios en el Concejo, se adopta formalmente el Plan de Desarrollo del Distrito por medio de un Acuerdo Distrital, acto administrativo de carácter general que determinará la actuación del Gobierno local.

Ahora bien, es evidente que el título del Plan no desempeña el papel de un aditamento formal sin fuerza normativa. Por el contrario, el título es un texto normativo con contenido propio que irradia el alcance del Acuerdo en general, máxime cuando la expresión que describe el título, "Bogotá mejor para todos", se reitera a lo largo del texto del Acuerdo, en diferentes escenarios, programas, proyectos y finalidades.

En efecto, desde el artículo 1° del Acuerdo 645 de 2016, se observa lo siguiente, a título meramente ejemplificativo:

Artículo 1. Adopción del Plan. Se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas y Plan Plurianual de Inversiones de Bogotá D.C. para el periodo 2016 - 2020 "BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS", el cual constituye el referente de las acciones y políticas de la Administración Distrital.

Las reiteraciones de este texto se suceden en los diferentes artículos que siguen:

Artículo 2. Objetivo Central del Plan. El objetivo del Plan Distrital de Desarrollo "BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS 2016-2020" es propiciar el desarrollo pleno del potencial de los habitantes de la ciudad, para alcanzar la felicidad de todos en su condición de individuos, miembros de familia y de la sociedad (...).

(...)

Artículo 5. Objetivo de la Cultura Ciudadana del Plan. El objetivo de la cultura ciudadana dentro del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos es aumentar la eficacia y la eficiencia de la acción de gobierno y de las acciones colectivas e individuales de los ciudadanos, mediante la promoción permanente de políticas, planes, programas, proyectos y acciones orientadas a fortalecer la cultura ciudadana de la ciudad, para lograr el bienestar, la protección de la vida, la convivencia, la igualdad de calidad de vida, la democracia urbana, la construcción de comunidad. La cultura ciudadana se desarrollará de manera transversal a todos los sectores que integran el Distrito Capital.

(...)

Artículo 7. Incorporación al presente Acuerdo de las Bases del Plan Distrital de Desarrollo, Bogotá Mejor para Todos: 2016 - 2020.

El documento denominado "Bases del Plan Distrital de Desarrollo, Bogotá Mejor para Todos: 2016 - 2020", elaborado por el Gobierno Distrital, con las modificaciones realizadas en el trámite de este Acuerdo en el Concejo Distrital, hace parte integral del Plan Distrital de Desarrollo. Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, el presente Título I incluye la descripción del objetivo general de los programas que conforman el Plan Distrital de Desarrollo. Así mismo, las bases del Plan incluyen para cada uno de los programas, los diagnósticos y la estrategia a nivel de proyecto.

(...)

Artículo 134. Racionalización del gasto y asignación eficiente de recursos

La eficiencia en la ejecución del gasto será una prioridad esencial en el Plan de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos". Se buscará elevar la capacidad operativa de las entidades distritales dentro de un contexto de austeridad y eficiencia. Se implementarán mecanismos y herramientas económicas y financieras que generen ahorro en gastos operativos y eficiencias en la gestión, que contribuyan al mejoramiento de la competitividad, y la sostenibilidad de las finanzas de la Ciudad.

Esta enunciación aleatoria de disposiciones del Acuerdo pone en evidencia que la expresión "Bogotá mejor para todos" no es un "eslogan" o un lema intrascendente que pueda ser modificado a capricho por el Alcalde mayor, sino que hace parte de disposiciones normativas y es un referente de las acciones y políticas de la administración distrital, con efectos legales, administrativos y fiscales concretos, por su articulación con procedimientos, planes y programas que contemplan la asignación y ejecución de recursos bajo rubros específicos del respectivo Plan.

Esto permite una primera constatación: la pretensión del accionante para que se modifique la expresión "Bogotá mejor para todos", implica necesariamente una modificación del texto completo de un Acuerdo del Concejo Distrital, que no se puede hacer sino por la vía del propio Concejo y, además, por iniciativa del Alcalde. No es posible reducir la cuestión a un cambio en los encabezados de la papelería, ya que la mención del título del Plan de Desarrollo "*Bogotá mejor para todos*" en los actos y documentos del gobierno local es un reflejo y aplicación de una disposición normativa con efectos legales y administrativos concretos, de manera que no está a disposición del Alcalde modificarlo discrecional y unilateralmente, y menos aún del juez constitucional ordenar tal modificación.

En suma: las piezas y documentos que expide la administración distrital son expresión y aplicación del Acuerdo 645 de 2016 y no simple aplicación de un eslogan o estribillo publicitario impreso en la papelería oficial que pueda modificarse unilateralmente por la propia Administración. En consecuencia, sería necesario un acto del Concejo Distrital para modificar el título –pero no solo el título– sino los textos normativos que usan la expresión "Bogotá mejor para todos" contenidas en el texto del Acuerdo Distrital 645 de 2016, pretensión que ciertamente desborda el objeto de la acción y la competencia del juez constitucional en sede de cumplimiento.

Esta sería razón suficiente para declarar la improcedencia de la acción, no prevista para forzar la modificación de textos normativos sino para la ejecución de obligaciones concretas derivadas de esos mismos textos.

Pero la constatación analizada conduce a una segunda constatación: la pretensión del actor entraña una confrontación normativa ajena al escenario de la presente acción, según se explicará en seguida.

b) Confrontación normativa: vulneración de un Acuerdo por otro Acuerdo

El accionante pretende que se declare que la Administración Distrital ha desconocido la aplicación del Acuerdo N° 381/09 al adoptar en sus actos y documentos oficiales,

la expresión “Bogotá mejor para todos”, expresión que, según se analizó, corresponde a un texto normativo que hace parte del Acuerdo Distrital No. 645 de 2016.

En otros términos: el Acuerdo Distrital 645 de 2016, por medio del cual se adoptó el Plan de Desarrollo para el Distrito Capital, sería contrario o habría desconocido el Acuerdo 381 de 2009, que consagra el deber de usar lenguaje incluyente en todos los actos de las autoridades públicas distritales, por cuanto habría incorporado en su texto la expresión “Bogotá mejor para todos”, la cual, a juicio del H.R. Uribe Muñoz, no hace uso de dicho lenguaje y resulta por ende discriminatoria con respecto a la mujer.

Esta Sala no pone en duda que la discusión a nivel jurisdiccional por alcanzar la igualdad y excluir del orden normativo todas las formas de discriminación que atente contra los derechos y la dignidad humana, es desde la perspectiva de los DD.HH., la Convención Americana de DD.HH. y de la Carta Política un debate de la mayor relevancia, como lo es precisamente la pretensión del deber para todas las autoridades distritales de usar un lenguaje incluyente, en los términos del Acuerdo 381 de 2009. Sin embargo, la Sala no puede pasar por alto que los mecanismos dispuestos por el ordenamiento jurídico no pueden desconocerse, sino que obligan a que las controversias sobre esta materia relevante sea abordada por los cauces procesales legalmente procedentes.

Esta comprobación pone en evidencia que el ejercicio de la acción de cumplimiento, en los términos propuestos en la demanda, lleva de forma ineludible a un análisis propio de la acción de nulidad, por el presunto desconocimiento que un acto administrativo hace de normas que, según afirma el accionante, determinan el contenido y alcance de las disposiciones posteriores que se dicten por la misma autoridad con el mismo rango o jerarquía de la primera disposición.

Se observa que la presunta vulneración del Acuerdo 381/09 lleva a estudiar si el Concejo Distrital desconoció su propia disposición, al expedir posteriormente el Acuerdo 645/16, contentivo del Plan de Desarrollo para el Distrito Capital, utilizando la expresión “Bogotá mejor para todos”, que no contiene la designación de los géneros masculino y femenino, como lo impone el primero de los acuerdos.

Ciertamente este no es el escenario para definir tal cuestión, sino que lo es, la acción de nulidad, por ilegalidad, por haberse desconocido presuntamente las normas en que el acto debía fundarse, e indirectamente, por desconocimiento de normas constitucionales.

Conviene recordar en este punto que, de acuerdo con lo normado por el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento no procede *“cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante”*.

Es claro entonces que el demandante dispone de la acción de nulidad para demandar el Acuerdo 645/16 si considera, como parece ser el caso, que tal norma desconoció el Acuerdo 381 de 2009, en particular, cuando adoptó la multitudada expresión “*Bogotá mejor para todos*”, que juzga discriminatoria, como título del Plan de Desarrollo y como texto normativo inserto en sus diferentes disposiciones.

Lo expuesto lleva a desconocer el carácter subsidiario de la acción de cumplimiento en el presente asunto y a declarar su improcedencia.

c) La utilización de la denominación “Concejal” y “Concejala” en los actos del Concejo Distrital

Pretende el accionante que el Concejo Distrital adecúe “en el futuro” la denominación en todos sus acuerdos, conceptos, oficios, periódicos, folletos, afiches, pancartas, página web y blogs a los mandatos del lenguaje incluyente, en particular, que haga uso de la expresión “concejalas” en dichas piezas documentales y actuaciones.

Importa destacar que el cumplimiento de esta pretensión entraña admitir que la implementación del Acuerdo es de carácter progresivo, esto es, de realización paulatina en el tiempo, de manera que, por contraste, no puede aspirarse a una realización total e inmediata de la misma, en todos los sectores, organismos, y respecto de todos los medios de expresión en que se materializa la actividad de la administración o del Concejo.

En efecto, el mismo demandante admite que, así como se han expedido actos que no hacen uso del lenguaje incluyente, también hay otros en que sí se hace uso de dicho lenguaje. En este sentido afirma que “*...no basta que una que otra circular o comunicación tenga lenguaje incluyente cuando otras, la mayoría, no lo tienen y cuando además el lema central del gobierno distrital que es el más visible en todas sus comunicaciones “Bogotá para todos”, carece totalmente de este*”.

Ciertamente esta afirmación implica un reconocimiento elocuente de la generalidad e indeterminación de las obligaciones que se derivan del Acuerdo 381, de manera que no es que el demandante no haya probado, sino que es materialmente imposible establecer con grado de certeza razonable, el momento a partir del cual puede hablarse de incumplimiento frente a un conjunto diverso, complejo y cambiante de medidas de política pública y de actos frente a los cuales podría predicarse la vulneración del Acuerdo 381.

Es claro que el demandante toma ejemplos aislados que demostrarían, con carácter prima facie, que el Acuerdo no se está cumpliendo por parte del Concejo; pero los casos seleccionados no son ni demostrativos ni representativos de que las actuaciones del cabildo distrital están incursas en incumplimiento del citado Acuerdo. Y ello no habla de deficiencia probatoria ni mucho menos. Se trata de un elemento que constata que la naturaleza de las obligaciones que impone el citado acto administrativo son de carácter indeterminado, general y abstracto, y resulta imposible o reñido con la naturaleza de la acción constitucional de cumplimiento, pretender que

el mismo se cumpla de una vez y con carácter general para toda la administración pública local, en lo sucesivo.

Esto llevaría literalmente a una verificación minuciosa de tales actos en cada caso, para establecer respecto de cuáles de ellos en concreto se está produciendo la vulneración. Más indeterminada aún resulta plantear la pretensión para que “en el futuro” se dé estricto cumplimiento al Acuerdo 381/09, pretensión que presupone que no se está cumpliendo con sus mandatos y que, además, no se van a cumplir en lo sucesivo, presunción que no puede ser fundamento para un pronunciamiento sobre deberes u obligaciones a cumplirse en un futuro.

Otro razonamiento que corrobora la imposibilidad de proceder como lo pretende el demandante, partiría de afirmar que lo que se pretende es que el Acuerdo se cumpla respecto de una autoridad en particular, y respecto de actuaciones específicas a su cargo. Pero nuevamente ello deja en evidencia la imposibilidad de proceder por esta vía a acceder en el sentido que plantea la demanda, ya que no es procedente buscar el cumplimiento segmentado por autoridades o sectores, y solo respecto de determinados actos escogidos aleatoriamente por el demandante.

La obligación debe ser concreta, específica, determinada y exigible, pero no cuando se trata de un deber genérico del que se puede derivar un sinnúmero de medidas, actuaciones y/o actividades a cargo de la autoridad. En otros términos: el deber de utilizar el lenguaje incluyente en los actos de la Administración es inequívoco e imperativo, pero de ello no se sigue que pueda sin más exigirse su cumplimiento total e inmediato, única vía de posibilidad abierta para que proceda la acción de cumplimiento. Y pretender que se cumpla por determinadas autoridades y solo para determinados actos, trastornaría la esencia de la acción de cumplimiento, la cual no ha sido prevista para el cumplimiento general de normas generales, sino de deberes concretos respecto de autoridades determinadas o determinables. Incluso en un escenario en donde se llegara a comprobar una aplicación más extensa del Acuerdo, de todos modos estaríamos ante un potencial “incumplimiento”, ya que siempre resultará posible encontrar actos o decisiones o expresiones de las autoridades distritales en que no se hubiera hecho uso de lenguaje incluyente. No por ello sería procedente incoar la acción de cumplimiento contra tal acto.

A fuerza de abundar, pero ya para concluir, la Sala se hace eco de lo explicado por la Corte Constitucional sobre el objeto y fin de la acción de cumplimiento:¹

Así mismo, en múltiples oportunidades esta Corporación ha determinado la función, la finalidad y el objeto de la acción de cumplimiento, especificando el alcance del artículo 87. En una sentencia reciente sostuvo que su finalidad era obtener el cumplimiento de un deber omitido, contenido en una ley, o en un acto administrativo, para asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo. Citando un pronunciamiento anterior, la Corte dijo:

“Mediante la acción de cumplimiento se le otorga a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos[9], la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial “para exigir la realización o el cumplimiento del deber que

¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-651 de 2003.

surge de la ley o del acto administrativo que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter"[10]. De esta manera, dicha acción "se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes – en sentido formal o material – y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo"[11]." Sentencia C-1194/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

Posteriormente, la misma Sentencia precisó aun más cuál es el objeto de dicha acción por vía negativa, diciendo que esta acción no tiene por objeto el reconocimiento de un derecho, ni el cumplimiento genérico de una norma de inferior categoría a la Constitución. Por el contrario, se trata de un mecanismo que tiene un propósito específico: obtener el cumplimiento de un deber omitido, específico y determinado, y que se encuentre en una de dos categorías jurídicas específicamente definidas, como lo son las leyes (en sentido material) y los actos administrativos.

La vaguedad e indeterminación de la pretensión frente a la obligación cuyo presunto o eventual incumplimiento se reprocha, torna igualmente improcedente la acción de cumplimiento por lo que a esta pretensión se refiere.

En consecuencia, la Sala revocará el fallo proferido en primera instancia del 04 de diciembre de 2017 por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo de la Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C. para, en su lugar, negar por improcedente la acción de cumplimiento.

En mérito de lo expuesto, la Subsección "C" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la Sentencia del 04 de diciembre de 2017 proferido por el Juzgado Veintidós (22) Administrativo de la Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá D.C., de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Negar por improcedente la acción de cumplimiento incoada.

TERCERO: NOTIFICAR esta decisión a las partes a través del medio más expedito.

CUARTO: DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado


JOSÉ ELVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado


MARIA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada

DRD