

MEDIO DE CONTROL – Cumplimiento / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Del párrafo primero del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019 en el sentido de expedir la reglamentación correspondiente a la puesta en marcha y funcionamiento de la ruta integral para personas expuestas al asbesto en los distintos entes territoriales / ASBESTO – Noción / REGULACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL - Sobre el uso del asbesto

(...) El asbesto se conforma por un grupo de minerales que se da naturalmente en forma de conjunto de fibras. Estas fibras se encuentran en el suelo y las rocas en muchas partes del mundo. Están hechas principalmente de silicio y oxígeno, aunque también contienen otros elementos. (...) Colombia ratificó el Convenio OIT No. 162 de 1998, a través de la Ley 436 del 17 de febrero de 1998 (...); la cual, fue objeto de revisión constitucional mediante Sentencia C-493 del 15 de septiembre de 1998, encontrando que el estatuto internacional coincide con los postulados que el ordenamiento constitucional consagra en relación con los deberes sociales, económicos y culturales que corresponden al Estado y sus autoridades, y con los correlativos derechos y deberes que se reconocen e imponen a los empleadores y a los trabajadores. En tal virtud, el Estado debe proteger la vida y la salud de los trabajadores (...), al igual que los intereses y prerrogativas que se deducen del derecho al trabajo (...), la dignidad y la justicia en las relaciones laborales y, en general, todos los derechos que por razón de ellas no pueden ser menoscabados ni por la ley, los contratos, o los convenios internacionales (...) la importancia que el uso del asbesto supone en la salud de todas las personas expuestas a este mineral, porque si bien, entiende la Sala que la acción de cumplimiento no se puede predicar de normas constitucionales ni de aquellas que integran el bloque de constitucionalidad, ello no quiere significar que no se puedan considerar las interpretaciones que hayan realizado sobre este asunto los organismos internacionales. (...)

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Finalidad / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Requisitos de procedencia / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Respecto a la creación de la ruta de atención integral para personas expuestas al asbesto / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO - Improcedente para exigir al gobierno que ejerza su potestad reglamentaria / CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA – Agotamiento del requisito de procedibilidad

(...) La finalidad de la acción de cumplimiento se dirige a garantizar la efectividad de los actos de la administración en todo su concepto, así como la seguridad que todo ciudadano debe tener en el acatamiento de la administración a las disposiciones legales y actos administrativos que comporten una obligación de hacer, clara, expresa y exigible. Al momento de fallar el juez debe interrelacionar estos dos conceptos, determinando si la Administración ha cumplido realmente con lo que se le ha encomendado. (...) la acción de cumplimiento debe llenar unos requisitos mínimos para su procedencia, porque se trata de una acción constitucional de carácter excepcional que está instituida para el cumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos sin importar las competencias otorgadas por la misma Constitución a autoridades en particular (...) la Sala concuerda con las consideraciones expuestas por el Juzgado de instancia en lo relacionado con la procedencia de la presente acción, porque, en el artículo 12 de la Ley de la cual se predica el cumplimiento, se advierte un deber claro, concreto, expreso, exigible y preciso respecto a la creación de la ruta de atención integral para personas expuestas al asbesto y un término para su observancia. (...) si bien, la acción de cumplimiento es improcedente para exigir al Gobierno que ejerza su potestad reglamentaria, se ha reconocido por la Jurisprudencia del Consejo de Estado que cuando el legislador establece un término para el respectivo desarrollo de una ley y el mismo ha expirado, resulta viable la acción prevista en el artículo 87 de la Carta Fundamental. (...) el requisito de procedibilidad de

renuencia consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevar el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de éste y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud. Para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa de que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad (...) esta Corporación encuentra acreditada la constitución en renuencia como requisito de procedibilidad de la presente acción.(...).

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Respecto a la creación de la ruta de atención integral para personas expuestas al asbesto / ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO – Procedencia para el deber de desarrollar la potestad reglamentaria cuando el legislador dispuso un límite de tiempo

(...) contrario a lo considerado por el Juzgado de instancia, y tal como se señaló en el acápite de procedencia de esta acción, reitera la Sala, apoyada en la jurisprudencia constitucional que, el cumplimiento de la obligación de hacer previsto en una norma o acto administrativo, se entiende satisfecho en la constatación fáctica de la misma, y la comprobación se traduce en una situación de hecho de si cumplió o no cumplió, el deber de cumplir una norma no admite gradaciones, no se incumple a medias o se cumple parcialmente. En este punto, debe recordar la Sala que, con fundamento en el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Fundamental, es función del presidente, ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para el cumplimiento y ejecución de las leyes. En el asunto analizado, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, la obligación prevista en el parágrafo 1º del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019 se entiende satisfecha con la expedición del reglamento de la puesta en marcha de la ruta integral y su funcionamiento en los distintos entes territoriales. (...) el ejercicio de la potestad reglamentaria por cuenta del Presidente de la República, no está sujeto a límite temporal alguno, pero que si el legislador le impone un plazo para su ejercicio, ello a más de ser constitucional, sí puede calificarse como un deber inobjetable que pueda exigirse por conducto de la acción de cumplimiento, pues lo que se hace certero e inobjetable no es el contenido de la reglamentación, campo donde el ejecutivo tiene cierta discrecionalidad, sino el deber de desarrollar la potestad reglamentaria dentro de cierto límite de tiempo. Así, como está acreditado el incumplimiento de la creación de la ruta de atención integral para personas expuestas al asbesto dentro del plazo de seis (6) meses que dispuso el parágrafo 1º del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, que si bien, constituye una facultad reglamentaria del Gobierno, pero supeditada a un término que hace viable la acción constitucional, la Sala dispondrá el cumplimiento de esa disposición normativa que debió acatarse en un plazo que se cumplió el 12 de enero de 2020. (...) Como resultado de lo expuesto, la Sala REVOCARÁ la sentencia (...), mediante la cual negó la demanda de acción de cumplimiento. En su lugar, ORDENARÁ al Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, en los términos que señala el artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, reglamentar la puesta en marcha de la ruta integral para la atención integral para personas expuestas al asbesto y su funcionamiento en los distintos entes territoriales. El término de dos (2) meses se considera suficiente para el cumplimiento del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, máxime si la misma entidad refirió en la contestación de la demanda que la mayoría de las etapas están por finalizar, encontrándose en la construcción de los documentos base para la expedición de la reglamentación. (...)

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el agotamiento del requisito de procedibilidad de la constitución en renuencia, consultar: Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Quinta. Sentencia de 4 de febrero de 2021, Radicado. 25000-23-41-000-2020-00769-01(ACU), M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

Respecto de la procedencia de la acción de cumplimiento en casos relacionados con el ejercicio de la potestad reglamentaria en el término dispuesto por el legislador, ver: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 27 de mayo de 2004, Rad. 250002324000200301683-02.

FUENTE FORMAL: Constitución Política (Art. 87, 189); Ley 393 de 1997 (Art. 3, 87); Convenio No. 162 de 1986 de la Organización Internacional del Trabajo (Art. 3, 21); Ley 436 del 17 de febrero de 1998; Ley 1968 del 11 de julio 2019 (Art. 12).

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Magistrado Ponente : **JAVIER TOBO RODRÍGUEZ**
Ref. Expediente : 11001333502320210030401
Demandante : EDUARDO ENRIQUE TOVAR AÑEZ
Demandado : MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y
OTROS

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
-Apelación-

Procede la Sala a decidir la apelación formulada por la parte accionante contra la sentencia proferida por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito de Bogotá, el veintiséis (26) de octubre de dos mil veintiuno (2021), mediante la cual negó la demanda de acción de cumplimiento.

ANTECEDENTES

LA DEMANDA

El señor Eduardo Enrique Tovar Añez presentó demanda de acción de cumplimiento contra el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que se ordene el cumplimiento de lo previsto en el parágrafo primero del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, es decir, *expedir la reglamentación correspondiente a la puesta en marcha de la ruta integral para personas expuestas al asbesto -y su funcionamiento- en los distintos entes territoriales.*

PRETENSIONES

La parte accionante refirió las siguientes:

"Solicito al señor Juez, ordene a los Ministerios de Salud, Trabajo, y Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, cumplir con el mandato expresamente consagrado en el Parágrafo Primero del Artículo 12 de la Ley 1968 de 2.019, es decir, expedir lo antes posible la reglamentación correspondiente a la puesta en marcha de la ruta integral para personas expuestas al asbesto -y su funcionamiento- en los distintos entes territoriales.

Solicito igualmente al señor Juez, establecer un plazo perentorio para el pronto cumplimiento de la obligación en comento, con el fin de superar la situación de indefinición en la que actualmente se encuentra la expedición de dicha reglamentación”

HECHOS

La Sala los sintetiza, así:

La Ley 1968 de 2019, “*por la cual se prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos*”, fue expedida el 11 de julio de 2019.

Su expedición obedeció a la necesidad de prohibir el uso del asbesto, material conformado por un grupo de minerales, que se da naturalmente en forma de conjunto de fibras, las cuales se encuentran en el suelo y las rocas en muchas partes del mundo, a la vez que se componen de silicio y oxígeno, aunque también contienen otros elementos.

De acuerdo con datos de la organización Greenpeace, más de 100 mil personas en el mundo mueren cada año por problemas de salud relacionados con este material. Por esta razón está prohibido en 60 países, entre ellos Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, España e Italia.

El párrafo primero del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019 estableció un claro y concreto mandato para las autoridades competentes, como lo es reglamentar la puesta en marcha de la ruta integral para personas expuestas al asbesto, en un plazo perentorio de seis (6) meses posteriores a la expedición de la misma.

El plazo expiró en enero de 2020, es decir, hace más de 18 meses, sin que el Gobierno Nacional haya cumplido con su obligación de reglamentar este asunto.

TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA

-. Por reparto correspondió el estudio de la demanda al Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá- Sección Segunda, quien, por auto del 28 de septiembre 2021, admitió la demanda de acción de cumplimiento contra

el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

-. Mediante escrito enviado vía correo electrónico el 4 de octubre de 2021, el Ministerio del Trabajo solicitó la desvinculación de la entidad por no tener la obligación legal para crear las rutas integrales de atención para las personas expuestas a asbesto.

-. El Ministerio de Salud y Protección Social manifestó que en la actualidad se cuenta con un diagnóstico de la situación del asbesto y una propuesta inicial del algoritmo de intervenciones. A través de encuentros, foros virtuales, se logró la adecuada convocatoria y colaboración por parte de los grupos de interés en el tema. Dado que la exposición al asbesto no se trata de un evento clínico, sino de un riesgo en salud pública, se requiere precisar el alcance de esta ruta, cuáles serían los desenlaces que se abordarían y sobre cuales desenlaces derivaría a otras rutas de atención integral.

La entidad ministerial consideró necesario dar continuidad al proceso de desarrollo de esta ruta integral de atención en salud, ampliando el equipo técnico de manera que pueda robustecerse la revisión de la evidencia, el análisis de la situación y dar mayor a los niveles de riesgo y los desenlaces clínicos subsecuentes.

Refirió que se encuentra avanzando en la expedición de la Ruta Integral de Atención para personas expuestas al asbesto, conforme a lo determinado en la Ley 1968 de 2019, por lo que una vez agotadas las etapas, expedirá el acto administrativo, aclarando que, en la actualidad existen elementos reglamentarios que abordan la atención para personas expuestas al asbesto.

Afirmó que no ha omitido el cumplimiento de sus funciones y competencias en relación con la ruta de atención integral en salud a las personas expuestas al asbesto. Ha adelantado las gestiones pertinentes para reglamentar lo dispuesto por el parágrafo uno del artículo 12 de la ley 1968 de 2016.

-. A través de escrito enviado el 6 de octubre de 2021, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible indicó que la demanda carece de los requisitos de viabilidad

para la acción de cumplimiento, pues si bien la norma se cuenta estructurada dentro de la Ley 1968 del 2019, la misma no es exigible al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Asimismo, tampoco se predica sobre ella el incumplimiento del mandato legal ni la renuencia a cumplir; lo cual tampoco lo prueba en el escrito el demandante. Por lo anterior, solicitó su desvinculación del proceso, por no ser la entidad competente para el cumplimiento de esa normativa.

PROVIDENCIA APELADA

El Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante sentencia del 29 de octubre de 2021, negó las pretensiones de la demanda formulada por el actor.

Consideró que el párrafo 1 del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, contiene un deber claro, concreto y exigible, por cuanto prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos, ordenándole al Gobierno Nacional que reglamente en un plazo máximo de seis (6) meses posteriores a la expedición de la ley, la puesta en marcha de la ruta integral y su funcionamiento en los distintos entes territoriales. En consecuencia, en el evento de inobservancia de la orden contenida en la mencionada ley, puede perfectamente predicarse de ese comportamiento su cumplimiento o incumplimiento.

Frente al requisito de renuncia, encontró que el 03 de agosto de 2021, 25 de agosto de 2021 y 06 de agosto de la misma anualidad, el actor, mediante escrito radicado ante el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó dar cumplimiento parágrafo 1 del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, *“por el cual se prohíbe el uso de asbesto en el territorio nacional y se establecen garantías de protección a la salud de los colombianos”*.

Advirtió que el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, carecen de falta de legitimación en la causa por pasiva por cuanto no son la entidades encargadas de dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019.

Consideró que las afirmaciones hechas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la respuesta dada al requerimiento presentado por el actor, no fueron desvirtuadas, y por lo tanto, de dicha respuesta se concluye que, la demandada presentó los principales avances que se tenían a la fecha como resultado del trabajo realizado. Le fue aclarado que ha avanzado en el desarrollo de una ruta de atención a las personas expuestas al asbesto, teniendo en cuenta que la mayoría de las etapas están por finalizar y que en la actualidad se encuentra en la construcción de los documentos base, indispensables para la expedición de la reglamentación.

Por tanto, negó la presente demanda constitucional, comoquiera que la autoridad pública demandada no incumplió el mandato legal contenido en el parágrafo 1 del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, toda vez que ha adelantado los procesos necesarios para la prohibición del asbesto tal como quedó demostrado con el material probatorio allegado, en el que se observa el avance en el desarrollo de la ruta de atención a las personas expuestas al asbesto.

LA APELACIÓN.

A través de escrito enviado vía correo electrónico el 29 de octubre de 2021, el accionante impugnó la sentencia de instancia, señaló que la obligación impuesta en la Ley 1968 de 2019 es una obligación de resultado y no de medio, consistente en expedir una reglamentación, lo cual claramente no se ha cumplido, más allá de las acciones que el Gobierno afirma haber realizado durante más de 18 meses transcurridos, desde el vencimiento del plazo que la ley estableció para su cumplimiento.

-. Mediante providencia del 2 de noviembre de 2021, el Juzgado de instancia concedió la impugnación presentada por el accionante.

-. Por acta de reparto del ocho (8) de noviembre de 2021, correspondió el conocimiento de la presente actuación al Despacho del Magistrado Sustanciador en segunda instancia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Asunto previo.

El Juzgado de instancia remitió el proceso electrónico de la referencia a este Tribunal para que se surtiera la impugnación presentada por el actor.

Por lo expuesto, la Sala dará aplicación a lo establecido en el artículo 95 de la ley 270 de 1996¹, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y artículo 186 de la Ley 1437 de 2011², en el sentido de tramitar el presente asunto de forma virtual y electrónica.

La Sala deja constancia que, la rotación, discusión y aprobación del fallo se efectuó de manera virtual.

Competencia.

Sobre la competencia de la acción de cumplimiento dispone la Ley 393 de 1997 *“Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”*:

“Artículo 3º.- Competencia. De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Acto Administrativo, conocerán en primera instancia

¹ **Artículo 95. TECNOLOGÍA AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.** El Consejo Superior de la Judicatura debe propender por la incorporación de la tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia. Esta acción se enfocará principalmente a mejorar la práctica de pruebas, la formación, conservación y reproducción de los expedientes, la comunicación entre los despachos y a garantizar el funcionamiento razonable del sistema de información.

Los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones

Los documentos emitidos por los citados medios, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales.

Los procesos que se tramiten con soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la función jurisdiccional por el órgano que la ejerce así como la confidencialidad, privacidad, y seguridad de los datos de carácter personal que contengan en los términos que establezca la ley”

² **ARTÍCULO 186. ACTUACIONES A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS.** Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

los Jueces Administrativos con competencia en el domicilio del accionante. En segunda instancia será competente el Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento al cual pertenezca el Juzgado Administrativo”.

Por tanto, esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la apelación presentada por el actor contra la sentencia proferida el 26 de octubre de 2021 por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, en la cual negó las pretensiones de la demanda de acción de cumplimiento.

Sobre el asbesto y su uso.

Según el Diccionario Real de la Academia Española, el asbesto es un mineral de composición y caracteres semejantes a los del amianto, pero de fibra duras y rígidas, parecidas al cristal hilado, y de efectos nocivos para la salud³.

El asbesto se conforma por un grupo de minerales que se da naturalmente en forma de conjunto de fibras. Estas fibras se encuentran en el suelo y las rocas en muchas partes del mundo. Están hechas principalmente de silicio y oxígeno, aunque también contienen otros elementos⁴.

Para la Organización Mundial de la Salud, el término «asbesto» designa un grupo de minerales naturales fibrosos que se presentan en forma de serpentinas o de anfíboles, que han tenido o siguen teniendo utilidad comercial debido a su extraordinaria resistencia a la tracción, su baja conductividad térmica y su relativa resistencia al ataque químico⁵.

También para esta organización internacional, la exposición al asbesto se produce por inhalación de las fibras, principalmente aquellas presentes en el aire contaminado del ambiente laboral; y también, en el aire próximo a puntos emisores o del interior de viviendas y locales construidos con materiales friables que contienen asbesto. Los mayores niveles de exposición se producen durante el reempaque de contenedores de asbesto, durante la mezcla con otras materias

³ Disponible en <https://dle.rae.es/asbesto>

⁴ Ver al respecto <https://www.cancer.org/es/cancer/causas-del-cancer/asbesto.html>.

⁵ Documento denominado “Asbesto Crisotilo” de la Organización Mundial de la Salud. Disponible en http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/178803/9789243564814_spa.pdf;jsessionid=64952A2ED6E6D246C6B9088584DA6C20?sequence=1.

primas, y al cortar productos que contienen asbesto en seco con herramientas abrasivas. También puede haber exposición durante la instalación y uso de productos que contienen asbesto y durante trabajos de mantenimiento de vehículos. Muchos edificios viejos todavía albergan materiales fabricados con crisotilo y/o anfíboles friables en su estructura, por lo cual siguen siendo una fuente de exposición a estas fibras en el curso de su mantenimiento, modificación, eliminación y demolición. La exposición puede deberse también a los daños sufridos por edificios como consecuencia de desastres naturales⁶.

La Organización Mundial de la Salud determinó que hay cerca de 125 millones de personas expuestas al asbesto en su lugar de trabajo en el mundo. A nivel global cada año mueren como mínimo 107.000 personas por cáncer de pulmón, mesotelioma y asbestosis debidos a la exposición ocupacional al asbesto. Además, cerca de 400 defunciones se han atribuido a exposiciones no ocupacionales al mismo. Estableció que la carga de las enfermedades relacionadas con el asbesto sigue aumentando, incluso en países que prohibieron su utilización a principios de los años noventa. Debido al largo periodo de latencia de estas enfermedades, aunque se suprimiera su utilización de inmediato, el número de muertes que provoca solo comenzaría a disminuir después de varios decenios⁷.

En este sentido, la Organización Mundial de la Salud emitió una serie de recomendaciones a los países para eliminar las enfermedades relacionadas con el asbesto, así:

- Reconocer que la opción más eficiente para eliminar las enfermedades relacionadas con el asbesto es detener el uso de todos los tipos de asbesto;
- Suministrar información sobre las soluciones para reemplazar el asbesto con sustitutos más seguros y desarrollar mecanismos económicos y tecnológicos que fomenten la sustitución;
- Tomar medidas para prevenir la exposición al asbesto instalado y durante los procesos de remoción del mismos;
- Mejorar el diagnóstico precoz y el tratamiento de las enfermedades relacionadas con el asbesto y de los servicios de rehabilitación

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

correspondientes, y establecer registros de las personas que estén o hayan estado expuestas a esas fibras minerales⁸.

La OMS también recomendó la planeación y aplicación de estas medidas en el marco de un plan nacional integral para la eliminación de las enfermedades relacionadas con el asbesto. Este enfoque debe incluir, además, el establecimiento de perfiles nacionales, campañas de sensibilización creación de capacidades, un marco institucional y un plan de acción nacional para la eliminación de las enfermedades relacionadas con el asbesto⁹.

Regulación internacional sobre el uso del asbesto.

El Convenio No. 162 de 1986 de la Organización Internacional del Trabajo cuyo objeto esencial es "*prescribir las medidas que habrán de adoptarse para prevenir y controlar los riesgos para la salud debidos a la exposición profesional al asbesto y para proteger a los trabajadores contra tales riesgos*" (Artículo 3º), en el artículo noveno trató las medidas de prevención y protección, disponiendo que la legislación nacional de los miembros que ratifiquen el convenio, deberá disponer la prevención o control de la exposición al asbesto mediante una o varias de las medidas siguientes:

- (a) someter todo trabajo en que el trabajador pueda estar expuesto al asbesto a disposiciones que prescriban medidas técnicas de prevención y prácticas de trabajo adecuadas, incluida la higiene en el lugar de trabajo;
- (b) establecer reglas y procedimientos especiales, incluidas las autorizaciones, para la utilización del asbesto o de ciertos tipos de asbesto o de ciertos productos que contengan asbesto o para determinados procesos de trabajo.

El artículo 21 del Convenio OIT No. 162 de 1986, sobre la salud de los trabajadores expuestos al asbesto, dispuso lo siguiente:

“1. Los trabajadores que estén o hayan estado expuestos al asbesto deberán poder beneficiarse, conforme a la legislación y la práctica nacionales, de los exámenes médicos necesarios para vigilar su estado de salud en función del riesgo profesional y diagnosticar las enfermedades profesionales provocadas por la exposición al asbesto.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

2. La vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con la utilización del asbesto no debe entrañar ninguna pérdida de ingresos para ellos. Dicha vigilancia debe ser gratuita y debe tener lugar, en la medida posible, durante las horas de trabajo.
3. Los trabajadores deberán ser informados en forma adecuada y suficiente de los resultados de sus exámenes médicos y ser asesorados personalmente respecto de su estado de salud en relación con su trabajo.
4. Cuando no sea aconsejable desde el punto de vista médico la asignación permanente a un trabajo que entrañe exposición al asbesto, deberá hacerse todo lo posible para ofrecer al trabajador afectado otros medios de mantener sus ingresos, de manera compatible con la práctica y las condiciones nacionales.
5. La autoridad competente deberá elaborar un sistema de notificación de las enfermedades profesionales causadas por el asbesto”.

Ahora bien, Colombia ratificó el Convenio OIT No. 162 de 1998, a través de la Ley 436 del 17 de febrero de 1998, . *"Por medio de la cual se aprueba el convenio 162 sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad"*, adoptado en la 72 reunión de la Conferencia General de la organización Internacional del Trabajo, Ginebra 1986; la cual, fue objeto de revisión constitucional mediante Sentencia C-493 del 15 de septiembre de 1998, encontrando que el estatuto internacional coincide con los postulados que el ordenamiento constitucional consagra en relación con los deberes sociales, económicos y culturales que corresponden al Estado y sus autoridades, y con los correlativos derechos y deberes que se reconocen e imponen a los empleadores y a los trabajadores. En tal virtud, el Estado debe proteger la vida y la salud de los trabajadores (C.P. arts. 2, 49), al igual que los intereses y prerrogativas que se deducen del derecho al trabajo (C.P. art. 25), la dignidad y la justicia en las relaciones laborales y, en general, todos los derechos que por razón de ellas no pueden ser menoscabados ni por la ley, los contratos, o los convenios internacionales (art.53)¹⁰.

Todo lo anterior, para evidenciar la importancia que el uso del asbesto supone en la salud de todas las personas expuestas a este mineral, porque si bien, entiende la Sala que la acción de cumplimiento no se puede predicar de normas constitucionales ni de aquellas que integran el bloque de constitucionalidad, ello no quiere significar que no se puedan considerar las interpretaciones que hayan realizado sobre este asunto los organismos internacionales.

¹⁰ Ver al respecto, Corte Constitucional, Sentencia C-493 del 15 de septiembre de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Sobre la Ley 1968 del 11 de julio 2019.

La Sala destaca que, mediante la Ley 1968 de 2019, cuyo objeto, básicamente, en procura de preservar la vida, la salud y el ambiente de los trabajadores y todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al asbesto para la salud pública, colectiva e individual en cualquiera de sus modalidades o presentaciones, se prohibió el uso de asbesto en el territorio nacional y se establecieron garantías a la salud de los colombianos.

De esta manera, el artículo 2º de la normativa previó la prohibición a partir del primero (1º) de enero de 2021, de explotar, producir, comercializar, importar, distribuir o exportar cualquier variedad de asbesto y de los productos con él elaborados en el territorio nacional.

El artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, de la cual solicita el demandante su cumplimiento, dispuso la creación de la ruta de atención integral para personas expuestas al asbesto, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 12. RUTA DE ATENCIÓN INTEGRAL PARA PERSONAS EXPUESTAS AL ASBESTO. Créase la ruta integral para la atención integral para personas expuestas al asbesto, mediante la cual se deberá suministrar información y orientación acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, y de atención en salud, incluyendo los exámenes médico legales y especializados orientados al diagnóstico y tratamiento.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno nacional reglamentará en un plazo máximo de seis (6) meses posteriores a la expedición de la presente ley, la puesta en marcha de la ruta integral y su funcionamiento en los distintos entes territoriales.

PARÁGRAFO 2o. Las Aseguradoras de Riesgos Laborales (ARL) y las Entidades Promotoras de Salud (EPS) a las que se encuentren afiliados los trabajadores expuestos, incluirá los exámenes médicos legales, y dará aplicación a lo dispuesto en el presente artículo para estos trabajadores”.

Así las cosas, la Sala examinará, en primer lugar, los criterios generales de procedencia de la acción de cumplimiento, para posteriormente, analizar su observancia en el presente asunto.

Procedencia de la acción de cumplimiento.

La Constitución Política del 1991, en su artículo 87 estableció el derecho que tiene toda persona de acudir a la administración de justicia, para hacer cumplir la ley o un acto administrativo, así:

“Artículo 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.

La ley 393 de 1997 desarrolló el artículo 87 atrás citado, estableciendo el objeto, principios y procedimiento de la acción. Cuyo objeto general lo constituye como lo ha manifestado la H. Corte Constitucional¹¹:

“(...) otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes 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. (...)”

La finalidad de la acción de cumplimiento se dirige a garantizar la efectividad de los actos de la administración en todo su concepto, así como la seguridad que todo ciudadano debe tener en el acatamiento de la administración a las disposiciones legales y actos administrativos que comporten una obligación de hacer, clara, expresa y exigible. Al momento de fallar el juez debe interrelacionar estos dos conceptos, determinando si la Administración ha cumplido realmente con lo que se le ha encomendado.

Ahora, como el deber de la Administración es una obligación de hacer, su cumplimiento se entiende satisfecho en la constatación fáctica de la misma, y la comprobación se traduce en una situación de hecho de si cumplió o no cumplió:

“(...) el deber de cumplir una norma legal o un acto administrativo no admite gradaciones, esto es, la autoridad cumple o no cumple, y naturalmente, no cumple

¹¹ H. Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998. Sentencia de constitucionalidad de la Ley 393 de 1997.

o incumple a medias; el incumplimiento es algo que debe ser apreciado dentro de la autonomía e independencia del juez para juzgar en el caso concreto¹²”.

En el entendido de esta aplicación fáctica que fundamenta la decisión del juez de la acción de cumplimiento, la Ley 393 de 1997 estableció amplios poderes discrecionales en el juez, facultándolo para argumentar su decisión en la observancia del silogismo básico de la acción: existe un acto legal y vigente, la administración obligada a cumplirlo no lo ha hecho o no lo ha hecho en su totalidad, por tanto, son procedentes las peticiones de cumplimiento.

En cuanto a la procedibilidad de la acción constitucional de cumplimiento, recuerda la Sala, que los artículos 8º y 9º de la Ley 393 de 1997 establecen:

“Artículo 8º. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.

Artículo 9º. 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.”

Respecto de los requisitos para la procedencia de la acción, en reiterada posición del Consejo de Estado se ha sostenido lo siguiente:

¹² Ídem 1.

“Esta acción ha sido desarrollada por la ley 393 de 1997, de la cual se deducen los requisitos mínimos exigidos para que la acción de cumplimiento prospere:

a. Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.

b. Que el mandato sea imperativo, inobjetable y que esté radicado en cabeza de autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a las cuales se reclama su cumplimiento (art. 5o. y 6o.).

c. Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8o.)

d. No procederá la acción cuando exista otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que de no proceder se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejercite la acción.¹³”

Así, colige la Sala, que la acción de cumplimiento debe llenar unos requisitos mínimos para su procedencia, porque se trata de una acción constitucional de carácter excepcional que está instituida para el cumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos sin importar las competencias otorgadas por la misma Constitución a autoridades en particular, así lo ha expresado la Corte Constitucional en revisión de la norma:

“Así como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el “cumplimiento de un deber omitido” contenido en “una ley o acto administrativo” (Artículo 87 C.P.) que la autoridad competente se niega a ejecutar.

Dicho deber no es, entonces, el deber general de cumplir la ley, sino un deber derivado de un mandato específico y determinado. Este puede tener múltiples manifestaciones o modalidades, pero no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible porque el artículo 87 no consagró una acción de simple ejecución sino una acción de mayor alcance”¹⁴

Descendiendo al asunto examinado en esta ocasión, recuerda la Subsección que el actor solicita el cumplimiento del artículo 12 de la Ley 1968 del 11 de julio de 2019, que creó la ruta de atención integral para personas expuestas al asbesto y, además, otorgó al Gobierno nacional un plazo máximo de seis (6) meses para su puesta en marcha y funcionamiento.

¹³ Consejo de Estado. Sentencia ACU-479-98. Consejero Ponente: Juan de Dios Montes Hernández

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-1194-01. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

De esta manera, la Sala concuerda con las consideraciones expuestas por el Juzgado de instancia en lo relacionado con la procedencia de la presente acción, porque, en el artículo 12 de la Ley de la cual se predica el cumplimiento, se advierte un deber claro, concreto, expreso, exigible y preciso respecto a la creación de la ruta de atención integral para personas expuestas al asbesto y un término para su observancia.

Adicional a lo considerado por el Juez de instancia, la Sala recuerda que, si bien, la acción de cumplimiento es improcedente para exigir al Gobierno que ejerza su potestad reglamentaria, se ha reconocido por la Jurisprudencia del Consejo de Estado que cuando el legislador establece un término para el respectivo desarrollo de una ley y el mismo ha expirado, resulta viable la acción prevista en el artículo 87 de la Carta Fundamental. De esta manera, ha indicado la alta Corporación:

“(...) Del mismo modo, en sentencia del 27 de mayo de 2004¹⁵, esta Sala reiteró, la mencionada postura, en los siguientes términos:

“...siendo la reglamentación de las leyes una potestad en cabeza del ejecutivo cuyo ejercicio le compete en forma exclusiva y discrecional, no es viable afirmar que la misma constituya un deber legal que pueda ser ordenado a través del ejercicio de esta acción.”

No obstante lo anterior, es importante señalar que en Sentencia de 9 de julio de 2011¹⁶ esta Sección manifestó, con relación a la viabilidad de la acción de cumplimiento frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, que se presenta una variante cuando el legislador establece un término para el respectivo desarrollo de una ley y el mismo ha expirado, en los siguientes términos:

“...ha querido destacar la Sala que el ejercicio de la potestad reglamentaria por cuenta del Presidente de la República, no está sujeto a límite temporal alguno, pero que si el legislador le impone un plazo para su ejercicio, ello a más de ser constitucional, sí puede calificarse como un deber inobjetable que pueda exigirse por conducto de la acción de cumplimiento, pues lo que se hace certero e inobjetable no es el contenido de la reglamentación, campo donde el ejecutivo tiene cierta discrecionalidad, sino el deber de desarrollar la potestad reglamentaria dentro de cierto límite de tiempo.

En definitiva, la acción de cumplimiento sí es el mecanismo idóneo para exigir del Gobierno Nacional la ejecución de leyes que le ordenen ejercer la potestad reglamentaria para lograr el

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 27 de mayo de 2004, Rad. 250002324000200301683-02.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Quinta. Sentencia de 9 de julio de 2011, Radicado. ACU 2010-0629, M.P. Susana Buitrago Valencia.

respectivo desarrollo legislativo, siempre y cuando la ley le haya fijado un término para ello y el mismo haya expirado. Bajo esas circunstancias el deber legal se torna inobjetable e incontenible, entre otras razones porque no resulta improcedente a la luz de las causales legalmente establecidas en la Ley 393 de 1997¹⁷”.
(Resaltado de la Sala)

Ahora bien, el requisito de procedibilidad de renuencia consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevar el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de éste y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud. Para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa de que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención¹⁸.

La Sala constata que el actor presentó escrito en agosto de 2021, solicitando al Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el cumplimiento del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019. Asimismo, en el expediente obra copia del oficio No. 202121201364831 del 31 de agosto de 2021, a través del cual, el Ministerio de Salud y Protección Social informó al actor, entre otras circunstancias:

“(...) Actualmente, se cuenta con un diagnóstico de la situación del asbesto, una revisión bibliográfica y una propuesta inicial del algoritmo de intervenciones. A través de encuentros y foros virtuales, se logró la adecuada convocatoria y colaboración por parte de los grupos de interés en el tema.

La mayor limitación en el desarrollo de esta RIAS es la revisión profunda, sistemática y exhaustiva de la evidencia científica dado que no se cuenta con una guía de práctica clínica para personas expuestas al asbesto, lo cual resulta altamente crítico en el proceso (...).”

¹⁷ Criterio reiterado en la Sentencia -Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta. C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Sentencia del 4 de diciembre de 2013. Exp. N° 25000-23-41-000-2013-01775- 01(ACU). Actor: Andrés Rufino Uprimny Yepes. Demandado: Ministerio de Educación Nacional y otros.

¹⁸ Ver al respecto, Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Quinta. Sentencia de 4 de febrero de 2021, Radicado. 25000-23-41-000-2020-00769-01(ACU), M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

Así las cosas, esta Corporación encuentra acreditada la constitución en renuencia como requisito de procedibilidad de la presente acción.

Caso concreto.

La acción está encaminada a obtener el cumplimiento de lo previsto *“en el parágrafo primero del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, es decir, expedir la reglamentación correspondiente a la puesta en marcha de la ruta integral para personas expuestas al asbesto -y su funcionamiento- en los distintos entes territoriales”*.

Así las cosas, para resolver el presente asunto, la Sala considera necesario analizar las razones expuestas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la contestación de la demanda y las pruebas obrantes en el expediente, para determinar si existe cumplimiento o incumplimiento de la disposición normativa:

- El Ministerio de Salud y Protección Social aceptó su competencia para la creación de la ruta para la atención integral para personas expuestas al asbesto prevista en la Ley 1968 de 2019, la cual permitirá orientar la gestión para la atención de los eventos en salud derivados de esta exposición.
- Reconoció que, mundialmente se estiman 2.206.776 muertes por año por cáncer de pulmón, cerca del 1.6 % atribuible a la exposición de asbesto. En el país cada año se presentan 140 casos anuales de mesotelioma, y alrededor de 125 muertes por esta misma causa. Los departamentos con mayor número de personas diagnosticadas con este cáncer por cada 100.000 habitantes en Colombia son: Antioquia, César, Risaralda, Quindío, Valle del Cauca y Caldas.
- La Resolución No. 3202 de 2016, adoptó el Manual Metodológico para la elaboración e implementación de las Rutas Integrales de Atención en Salud -RIAS y previó los pasos para su gestión, así:



- En cada uno de los pasos, se ha avanzado en los siguientes aspectos:

Paso 1. Planeación para la elaboración de las RIAs:

- Elaboración de plan de trabajo y cronograma para la validación y definición de la Ruta Integral de Atención para las personas expuestas al asbesto, así como para la caracterización de grupo de riesgo de eventos que serán objeto de la ruta.
- Documento que define la metodología para la construcción de la Ruta Integral de Atención para las personas expuestas al asbesto.

Paso 2. Mapeo de las acciones/intervenciones:

- Documento preliminar con la definición y descripción de las intervenciones individuales (con cargo a los planes de beneficios), intervenciones colectivas e intervenciones de gestión de salud pública que harán parte de la RIA para las personas expuestas al asbesto.

Paso 3. Revisión de la práctica actual:

- Revisión exhaustiva de evidencia científica por el método de revisión rápida, que puede constatarse en las referencias bibliográficas que soportan todos los documentos de avance y las intervenciones.
- Recopilación de normatividad y enfoques paralelos para documento preliminar de análisis de situación de la problemática relacionada con el asbesto en Colombia y caracterización del grupo de riesgo o eventos relacionados con la exposición de asbesto.

Paso 4. Revisión de la evidencia científica:

- Se identificó la ausencia de una guía de práctica clínica para personas expuestas a asbesto de carácter nacional. De allí derivó uno de los principales desafíos metodológicos para la elaboración de esta ruta (...).
- Se identificó la necesidad de ampliar la revisión sistemática de evidencia que permita continuar con el proceso de definiciones técnicas en pro de garantizar la seguridad y calidad de esta ruta en beneficio de los usuarios del sistema. (...)
- El grupo desarrollador de la Universidad Nacional ha realizado tres revisiones sistemáticas de la literatura, la primera sobre la clasificación d los niveles de riesgo

de exposición a asbesto, la segunda sobre asbestosis y la tercera sobre mesotelioma.

- Para cada una de las revisiones sistemáticas de la evidencia se generó una pregunta PICO. Esta pregunta fue desarrollada con base en reuniones del grupo de trabajo y miembros del Ministerio de Salud. Se hizo entrega de las dos primeras revisiones, sobre la clasificación del nivel de exposición de las personas expuestas a asbestos no se encontró evidencia suficiente y de calidad que muestre el impacto de los niveles de exposición a asbestos en la atención de los pacientes con enfermedades relacionadas a asbesto. El grupo desarrollador indica que es recomendable organizar la ruta de atención por niveles de riesgo a asbestos sino exclusivamente por la presencia de exposición directa (ocupacional) e indirecta.

- La revisión sistemática relacionada con asbestos se encuentra en revisión por parte del grupo del MSPS.

- La revisión sistemática relacionada con mesotelioma se encuentra en ejecución con avances en las búsquedas y actualmente en la elaboración del documento.

Paso 5. Desarrollo del diagrama preliminar de las intervenciones:

- Construcción del diagrama preliminar de la atención en salud. Una vez finalicen las revisiones sistemáticas de la literatura, se realizará la selección de las acciones de gestión de la salud pública y las intervenciones individuales y colectivas que harán parte de la RIAS considerando los criterios de GRADE.

Paso 6. Identificación y caracterización de los hitos:

- Ya se encuentran con unas intervenciones preliminares, sin embargo, es necesario finalizar la revisión sistemática de la literatura y de esta forma revisar y ajustar las intervenciones para definir los hitos, los cuales deben ser susceptibles a ser mediados, mediante los indicadores de estructura, proceso y resultado.

Paso 7. Construcción de la matriz de intervenciones:

- Se cuenta con un documento preliminar que contiene la nominación de las intervenciones, quedando pendiente el análisis de la situación, soporte de la evidencia, hitos (meta, cálculo, desenlace),

Paso 8. Construcción gráfica de las RIAS:

- Se cuenta con el documento preliminar, con la identificación de posibles entradas a las intervenciones, momentos de decisión y acciones del cuidado para la salud. Se finalizará una vez se cuente con las tres revisiones sistemáticas de la literatura y se definan los hitos.

Paso 9. Validación y retroalimentación:

- Se vienen desarrollando reuniones entre el grupo desarrollador de dicha universidad y miembros del MPSP, revisando y validando los resultados de las revisiones sistemáticas de la literatura. Pendiente procesos de validación interna y externa a partir de los documentos y exigencia provista por la Universidad Nacional.

Paso 10. Implementación:

- Paso final que se desarrollará una vez se concluyan los pasos anteriores.

Asimismo, de las pruebas obrantes en el expediente, la Sala observa copia de las actas de reuniones de fecha agosto, septiembre, 15 de octubre de 2019 para revisar y discutir la propuesta de algoritmo de las intervenciones que harán parte de la ruta integral de atención para las personas expuestas al asbesto. Memorando del 8 de noviembre de 2019 relacionado con la confirmación mesa de expertos de la RAIS, proceso de validación externa de la ruta de fecha 8 de enero de 2020, y reuniones en septiembre de 2021.

De conformidad con lo narrado, la Sala evidencia que el Ministerio de Salud y Protección Social no ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, porque no ha expedido la reglamentación correspondiente a la puesta en marcha de la ruta integral para personas expuestas al asbesto -y su funcionamiento- en los distintos entes territoriales.

Por tanto, contrario a lo considerado por el Juzgado de instancia, y tal como se señaló en el acápite de procedencia de esta acción, reitera la Sala, apoyada en la jurisprudencia constitucional que, el cumplimiento de la obligación de hacer previsto en una norma o acto administrativo, se entiende satisfecho en la constatación fáctica de la misma, y la comprobación se traduce en una situación de hecho de si cumplió o no cumplió, el deber de cumplir una norma no admite gradaciones, no se incumple a medias o se cumple parcialmente.

En este punto, debe recordar la Sala que, con fundamento en el numeral 11 del artículo 189 de la Carta Fundamental, es función del presidente, *ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios para el cumplimiento y ejecución de las leyes*. En el asunto analizado, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, la obligación prevista en el párrafo 1º del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019 se entiende satisfecha con la expedición del reglamento de la puesta en marcha de la ruta integral y su funcionamiento en los distintos entes territoriales.

Sobre la potestad reglamentaria del Gobierno, el Consejo de Estado ha indicado que las normas que se producen en ejercicio de esta potestad se denominan reglamentos y su objeto no es otro distinto que servir de instrumento y complemento de la norma superior que justifica su existencia. Puede afirmarse entonces que se

trata de normas de ejecución puesto que la razón de su presencia en el ordenamiento jurídico se encuentra en la necesidad de hacer más precisas y detalladas las disposiciones que tienen fuerza material de ley”.¹⁹

En palabras de esa misma Corporación, que acoge esta Sala de decisión, el ejercicio de la potestad reglamentaria por cuenta del Presidente de la República, no está sujeto a límite temporal alguno, pero que si el legislador le impone un plazo para su ejercicio, ello a más de ser constitucional, sí puede calificarse como un deber inobjetable que pueda exigirse por conducto de la acción de cumplimiento, pues lo que se hace certero e inobjetable no es el contenido de la reglamentación, campo donde el ejecutivo tiene cierta discrecionalidad, sino el deber de desarrollar la potestad reglamentaria dentro de cierto límite de tiempo²⁰.

Así, como está acreditado el incumplimiento de la creación de la ruta de atención integral para personas expuestas al asbesto dentro del plazo de seis (6) meses que dispuso el parágrafo 1º del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, que si bien, constituye una facultad reglamentaria del Gobierno, pero supeditada a un término que hace viable la acción constitucional, la Sala dispondrá el cumplimiento de esa disposición normativa que debió acatarse en un plazo que se cumplió el 12 de enero de 2020.

La Sala no desconoce los avances y acciones que ha realizado el Ministerio de Salud y Protección Social para la puesta en marcha de la ruta de atención integral para personas expuestas al asbesto, también reconoce que la frase “*puesta en marcha*” contenida en el parágrafo 1º del artículo 12 de la ley 1968 de 2019 puede generar dudas en lo relacionado con el momento en que podría considerarse ejecutada esa disposición, pero no debe pasarse por alto que también se previó en el plazo de los seis (6) meses *el funcionamiento* de la RAIS en los distintos entes territoriales, el cual tampoco se ha implementado. Adicionalmente, no puede ignorarse que la orden que se emitirá, además de pretender el obedecimiento de la ley, conllevaría a la eficiencia del derecho, traducido en la protección de la vida y

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera. Sentencia de 14 de abril de 2010, Radicado 11001-03-26-000-2008-00101-00(36054), M.P. Enrique Gil Botero.

²⁰ Reiterado en: Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 27 de mayo de 2004, Rad. 250002324000200301683-02.

salud de los trabajadores y habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición del asbesto para la salud pública.

Como resultado de lo expuesto, la Sala REVOCARÁ la sentencia proferida el veintiséis (26) de octubre de dos mil veintiuno (2021) por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito de Bogotá, mediante la cual negó la demanda de acción de cumplimiento. En su lugar, ORDENARÁ al Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia, en los términos que señala el artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, reglamentar la puesta en marcha de la ruta integral para la atención integral para personas expuestas al asbesto y su funcionamiento en los distintos entes territoriales.

El término de dos (2) meses se considera suficiente para el cumplimiento del artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, máxime si la misma entidad refirió en la contestación de la demanda que la mayoría de las etapas están por finalizar, encontrándose en la construcción de los documentos base para la expedición de la reglamentación.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Sección Tercera, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida el (26) de octubre de dos mil veintiuno (2021) por el Juzgado Veintitrés (23) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, mediante la cual negó la demanda de acción de cumplimiento. En su lugar, ORDENAR al Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, en los términos que señala el artículo 12 de la Ley 1968 de 2019, reglamentar la puesta en marcha de la ruta integral para la atención integral para personas expuestas al asbesto y su funcionamiento en los distintos entes territoriales.

SEGUNDO.- En firme esta providencia, devuélvase el expediente electrónico al Juzgado de origen, indicándole que en los términos del artículo 25 de la Ley 393 de 1997, mantiene la competencia para verificar el cumplimiento de esta decisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

JAVIER TOBO RODRÍGUEZ

Magistrado

Firmado electrónicamente

JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ

Magistrado

Firmado electrónicamente

BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA

Magistrada

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala de la Subsección "A" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA y 106 del Código General del Proceso.