

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, diciembre diez (10) de dos mil veintiuno (2021).

**REFERENCIA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**  
**INSTANCIA: PRIMERA**  
**DEMANDANTE: DIEGO ALEJANDRO ALONSO RAMÍREZ,**  
**PERSONERO AUXILIAR DE VILLAVICENCIO**  
**DEMANDADO: MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN**  
**SOCIAL, GOBERNACIÓN DEL META Y MUNICIPIO**  
**DE VILLAVICENCIO.**  
**MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE.**  
**EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2021-00366-00.**

Procede la Sala a resolver de fondo sobre el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o Actos administrativos, conforme lo establecido en el art. 146, del C.P.A.C.A., y la Ley 393 de 1997, promovida por **DIEGO ALEJANDRO ALONSO RAMÍREZ**, como Apoderado Judicial de la **PERSONERÍA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, contra el **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, GOBERNACIÓN DEL META y MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, en procura del cumplimiento del artículo 33, de la Resolución 6349 de 2016.

**I. ANTECEDENTES<sup>1</sup>:****HECHOS:**

1. Comenta que la Resolución N° 113/2020 “**POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN RELACIÓN CON LA CERTIFICACIÓN DE DISCAPACIDAD Y EL REGISTRO DE LOCALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD**” del 31 de enero del 2020, busca por primera vez, establecer un procedimiento de valoración clínica para la población en condición de discapacidad, que sería realizada por un equipo multidisciplinario en salud para las identificaciones de deficiencias corporales y psicológicas, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación que presenta en su persona.

2. Explica que con base a ese procedimiento se dictamina un resultado que indicaría la condición de discapacidad de las personas y así les permitiría acceder con facilidad a los programas sociales, laborales y demás que ofrece el Estado para esta población.

3. Sostiene que en su implementación y cumplimiento, participan varias Entidades Públicas como el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, los Municipios, las **EPS.**, y los Departamentos, por lo que en el artículo 13, de la Resolución 113 de 2020, se estableció que el procedimiento de certificación de discapacidad será

---

<sup>1</sup> 06OficinaDe ApoyoAgregaAnexos.pdf

financiado entre otros, con cargo a los recursos disponibles en el Presupuesto General de Nación, y para tal fin el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, mediante acto administrativo, en cada vigencia realizará la correspondiente asignación a las entidades territoriales del orden departamental y distrital.

4. Expresa que en el párrafo de la norma, se estableció que sin perjuicio de los recursos que disponga la Nación, las Entidades Territoriales, en ejercicio de su autonomía podrían destinar recursos propios y presentar proyectos de regalías que les permitiera ampliar la cobertura en la implementación del procedimiento de certificación de discapacidad y por tanto, la Resolución 1043 de 2020, determinó los criterios para la asignación de recursos destinados a la realización de las valoraciones para certificación de discapacidad a cargo de Entidades Territoriales del orden departamental, caso en el cual, la Oficina de **PROMOCIÓN SOCIAL** del Ministerio verificaría que la certificación expedida cumpla con lo establecido y se emitiría un concepto de viabilidad para la asignación del recurso.

5. Afirma que la importancia de la mencionada implementación radica en la necesidad que tiene la población para acceder a la oferta institucional especial para la población Víctima del Conflicto que no logran acceder a la certificación de discapacidad y tampoco cuentan con la certificación que trata la Circular Externa 009 de 2017 de la Supersalud con validez hasta el 31 de diciembre de 2021, que exige rigurosamente la Unidad de Víctimas para resolver de fondo solicitudes de Priorización.

6. Expone que pese a que las accionadas emiten respuestas, justificaciones e indicaciones al respecto, puede advertirse que no han adelantado ninguna actuación, lo que supone entonces que las personas no cuenten con la posibilidad real y material de obtener certificación de sus discapacidades.

7. Señala que en múltiples oficios les indican a los usuarios que este requisito se ha flexibilizado y que es suficiente allegar a la Unidad De Víctimas, la historia clínica, sin embargo, los usuarios siguen presentando problema para acreditar su discapacidad ante la Unidad de Víctimas.

8. Explica que se constituyó en renuencia al **DEPARTAMENTO DEL META, MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** y el **MINISTERIO DE SALUD Y PROYECCIÓN SOCIAL**, el día 10 de mayo hogaño desde la interposición de las solicitudes para renuencia, y afirma que el 20 de mayo del 2021, el **Secretario de Salud del Meta**, emitió respuesta arguyendo que el **Ministerio de Salud y Proyección Social**, desde el 15 de enero hogaño solicitó la certificación para asignación de recursos destinados a la realización de la valoración para la certificación. Así mismo enunció que el 20 de enero del 2021 la Secretaría de Salud certificó el cumplimiento de los criterios para la asignación de recursos y que el 22 de febrero de 2021 el **Ministerio de Salud** emitió concepto de viabilidad técnica de asignación de recursos para la realización del procedimiento de

certificación de discapacidad mediante la resolución 367 del 2021 y finalmente la Gobernación del Meta se encontraba adelantando el proceso de apropiación de recursos.

9. Pone de presente que el 31 de mayo de 2021 la **SECRETARÍA DE SALUD de VILLAVICENCIO**, emitió respuesta comunicando que no se está realizando entrega de certificados de discapacidad, en razón a que la implementación está pendiente de un proceso administrativo a su cargo, para iniciar el proceso en atención a lo dispuesto en la Resolución 113, art 13.

10. Dice que el **MINISTERIO DE SALUD** mediante comunicado del 08 de octubre del 2021, informó que para la vigencia 2021 se emitió la Resolución 367 de 2021, que asigna los recursos para realizar el procedimiento de certificación de Discapacidad, dineros que fueron girados el 31 de marzo de 2021; y que mediante la resolución 1233 de 2021, se asignaron recursos adicionales, (recursos girados el 01 de octubre de 2021), los cuales deben ser incorporados al presupuesto departamental para luego proceder a contratar con las **IPS.**, públicas y privadas autorizadas y poder dar paso a la realización de la valoraciones.

11. Aclara que el **MINISTERIO DE SALUD** asegura que los recursos girados en el año 2020 no fueron ejecutados por la Entidad Territorial del Meta y que deberán de ser devueltos al tesoro público, indica que para esta vigencia se espera la ejecución de los recursos ya girados, y que precisa que para que el municipio pueda generar la orden de realización de certificación con cargo a los recursos de la Resolución 367 de 2021, la **SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL del META** debe haber realizado la contratación con las **IPS.**, autorizadas por la misma **SECRETARÍA DE SALUD**, y una vez contratada se le informará al ministerio para que active la funcionalidad.

12. Finalmente, comunica que el 12 de octubre hogaño, el Ministerio le solicitó a la **SECRETARIA DE SALUD DEL META**, que brindara información pertinente sobre el cumplimiento del art 02, de la Resolución 1043 de 2020, respondiendo ésta, el 15 de octubre del presente año, que una vez realizado el proceso contractual se enviaron los soportes de los contratos y actas de inicio firmadas con cada una de las **IPS.**, habilitadas y que se encontraba a la espera de la habilitación de las plataformas por parte del Ministerio para poder continuar con el proceso de expedición de certificados de discapacidad.

#### **PRETENSIONES:**

**PRIMERO: ORDENAR al DEPARTAMENTO DEL META, SECRETARÍA DE SALUD DEL META – MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO; SECRETARIA DE SALUD DE VILLAVICENCIO – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, que en el término máximo de 10 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia, o en el término que se estime pertinente, proceda en forma coordinada y urgente a materializar y

garantizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en las resoluciones 113 de 2020 y 1043 de 2020 con el fin de permitirle a las personas en condición de discapacidad ser valoradas por el equipo multidisciplinario para obtener **Certificado de discapacidad y Registro de Localización** y la **Caracterización de Personas con Discapacidad**, para poder acceder a programas sociales, laborales y demás que ofrece el estado.

### **CONTESTACIÓN MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.**

Dentro del trámite, el representante del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**<sup>2</sup>, se pronunció respecto a las pretensiones a las cuales se opuso toda vez que arguye que no se puede probar el incumplimiento de las Resoluciones 113 de 2020 y 1043 de 2020 por parte de esa cartera ministerial.

Señaló que según la Resolución 1516 de 2020, se determinó la correspondiente asignación de los recursos entre las Entidades territoriales del orden departamental y distrital que certificaron el cumplimiento de los criterios establecidos en la **Resolución 1043 del 2020**, previo concepto de viabilidad técnica del **MINISTERIO DE SALUD**, asignación por el valor de \$ 4.688.024.000 a 34, Entidades territoriales, entre ellos al **DEPARTAMENTO DEL META**, que contó con una asignación de \$ 251.680.000, de acuerdo a los criterios de distribución de recursos establecidos en el artículo 4, de la Res. 1043 del 2020.

Sostuvo que los anteriores recursos no fueron incorporados en el presupuesto del **DEPARTAMENTO META**, razón por la cual no fueron ejecutados contrariando la Resolución 1516 del 2020, artículo 4, y en consecuencia deben ser reintegrados el tesoro nacional en atención al artículo 6, de la misma Resolución.

Frente a la vigencia 2021, explicó que bajo el mismo procedimiento y mediante la Resolución 367 del 2021, el Ministerio determinó la correspondiente asignación a los recursos entre las entidades territoriales que certificaron el cumplimiento de los criterios establecidos en la Resolución 1043 del 2020, previo concepto de viabilidad, indicó que en esa oportunidad se asignaron recursos por \$ 7.000.000.000 a 38 entidades territoriales incluido el **DEPARTAMENTO DEL META** al que se le asignaron \$ 167.275.389 bajo los criterios del artículo 4, de la Resolución 1043 de 2020.

Informó que para el mes de agosto del 2021 se programó la asignación de los recursos adicionales de acuerdo a la disponibilidad de \$2.800.000.000 de la apropiación de recursos del SGSSS en el **PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN**, para la vigencia 2021, destinada a las valoraciones multidisciplinarias para la certificación de discapacidad que fue materializada con la Resolución 1233 de 2021, en la cual no se incluyó el **DEPARTAMENTO DEL META**, como quiera que para dicha asignación se valoró el comportamiento de la apropiación de los recursos de la primera asignación de la

---

<sup>2</sup> 11ContestacionDemanda

vigencia 2021 por parte de las entidades territoriales (Resolución 367 de 2021) y de la contratación de la IPS para la realización del procedimiento de certificación, y que como el **Departamento del Meta** al 15 de junio de 2021 no había realizado la contratación de las IPS, no era viable ejecutar los recursos asignados mediante la Resolución 367 de 2021, antes de terminar los 5 meses proyectados para ello.

Consideró que el Ministerio ha dado cumplimiento a sus responsabilidades dispuestas como cartera rectora frente a las Resoluciones 113 y 1043, del 2020, realizando todas las actividades necesarias y pertinentes para la implementación de la certificación de discapacidad, no solo asignando recursos sino además generando espacios de capacitaciones necesarias con las entidades territoriales. Arguyó que ha desplegado todas las acciones pertinentes, conducentes y necesarias tanto técnicas como financieras para la implementación del procedimiento de certificación de discapacidad y del registro de localización y caracterización de personas con discapacidad como instrumento para establecer la fuente oficial de información respecto de las personas con discapacidad además de la construcción de políticas públicas y el desarrollo de programas y proyectos que requieren de un medio de verificación y priorización para el direccionamiento de la oferta programática institucional en virtud y garantía de sus derechos.

Frente a los hechos recalcó qué dio respuesta el 08 de octubre del 2021 a la petición elevada por el actor, aclarando que para la vigencia del 2021, el Ministerio emitió las resoluciones **Res. 367 de 2021**, en donde se asignaron los recursos y se giraron el día 31 de marzo del 2021 y la **Res. 1233 del 2021** con recursos girados el primero de octubre del 2021, que en la contestación se explicó que los recursos girados en el año 2020 no fueron ejecutados por la Entidad territorial del **META** y por tanto deberán de ser devueltos al tesoro público. Señaló que una vez que las entidades territoriales hayan incorporado recursos a sus presupuestos y hayan realizado la contratación con las IPS., las personas puedan acercarse a la **SECRETARIA DE SALUD**, del lugar de residencia con la historia clínica para que le generen la orden de la valoración multidisciplinaria, para que mediante evaluación de los componentes de las deficiencias corporales, limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación, puedan emitir concepto de discapacidad.

Indicó que el Ministerio no puede asumir funciones asignadas a otras entidades u organismos y el actuar implicaría extralimitación de sus propias competencias.

Se refirió al contenido de la ley 715 del 2001 en la que se definió lo relativo a los recursos y competencias de la Nación y Entidades Territoriales de conformidad con los arts. 151,288,356 y 357 (Acto legislativo 01 de 2001). Frente a esta recalcó que como competencias a cargo de la **NACIÓN- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, le correspondía la dirección del sector salud y del SGSSS en el territorio nacional a través de la formulación de políticas, programas y proyectos de interés nacional, así

como la adopción, coordinación y ejecución de políticas públicas en los sistemas de protección social.

Explicó que de conformidad a los artículos 43 y 43.1, de la Ley 715 del 2001 se dispuso que corresponde a los Departamentos en materia de salud el “*VIGILAR Y CONTROLAR EL CUMPLIMIENTO DE LA POLITICAS Y NORMAS TÉCNICAS, CIENTIFICAS Y ADMINISTRATIVAS QUE EXPIDE EL MINISTERIO DE SALUD, ASÍ COMO LAS ACTIVIDADES QUE DESARROLLAN LOS MUNICIPIOS DE SU JURISDICCIÓN*”, lo que a su consideración, le correspondía realizar al departamento y municipios a través de sus **SECRETARIAS DE SALUD**, efectuar la contratación de las IPS y generar la orden de realización de certificación de discapacidad con cargo a los recursos de la Resolución 367 del 2021, información que manifiesta haber puesto de presente en la respuesta al derecho de petición.

Posteriormente se refirió a la **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**, la procedencia y requisitos, destacando que la constitución en renuencia no solo es un requisito formal sino de procedibilidad del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, situación que a su parecer no se presenta en razón a que la demandada si dio contestación a la petición presentada, aunado de que advirtió que ha desplegado todas las actuaciones pertinentes, conducentes y necesarias para su materialización.

Aunado a lo anterior, explicó que la Resolución 113, se expidió el 31 de enero de 2020, que el procedimiento contemplado entró en vigor a partir del 1 de julio de 2020 y demandó un proceso de alistamiento administrativo por parte de las entidades territoriales, para la entrada en operación de la certificación de discapacidad. Aseguró que la Entidad ha prestado colaboración en la capacitación de los equipos multidisciplinarios que deben desarrollar la certificación de discapacidad y ha brindado asistencia técnica a los entes territoriales, además, que dentro de la previsión de la financiación, hay recursos que corresponden a los entes territoriales, y para los de competencia del Ministerio, se expidió la Resolución 1043 de 2020, y para el 2021, ya se adelantó la asignación de recursos que incluyó al **DEPARTAMENTO DEL META**, en una primera oportunidad.

Sostiene que en todo caso, las personas con discapacidad víctimas a la fecha no requieren necesariamente de la presentación del certificado de discapacidad expedido en los términos de la Res. 113 de 2020, pues puede hacerse uso de los expedidos por las EPS en el marco de lo dispuesto en la Circular 009 de 2017, o bien, aportar la historia clínica, epicrisis, resumen de historia clínica, constancia o concepto médico que cumpla con los 6 requisitos de la Circular 009 de 2017, lo que en su consideración implica que no se presenta barrera alguna para el acceso al documento, *pues se cuenta con múltiples vías que este Ministerio ha posibilitado directamente con su asistencia técnica y entrega de recursos, o indirectamente en el trabajo conjunto con la UARIV.*

Finalmente, sostuvo que no ha incumplido las disposiciones de las resoluciones **113 y 1043 de 2020**, y alega como excepciones la inexistencia probatoria de la omisión de la autoridad demandada respecto al incumplimiento de las resoluciones 113 de 2020 y 1043 de 2020, la inexistencia de obligaciones en lo que atañe al **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** por cuanto ha realizado lo de su competencia y no le es posible asumir funciones de otras entidades, haciendo referencia a los Entes territoriales. Plantea además la *excepción innominada*, solicitando al Juez de instancia la valoración fáctica sobre de los cuales se pudiese advertir una excepción, para que la reconozca de forma oficiosa.

### CONTESTACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL META<sup>3</sup>

Mediante apoderado, el **DEPARTAMENTO DEL META**, sostiene que no se ha presentado situación fáctica de la cual se desencadene su incumplimiento a los Actos administrativos señalados conforme lo indican los hechos de la demanda, además, se opone a la prosperidad de las pretensiones elevadas por el demandante. Sostiene que los hechos 1,2 y 3 del escrito son ciertos, el 4 no es cierto y el 5 corresponde al propósito de la Entidad y no a un hecho.

Advierte el indebido agotamiento del requisito de procedibilidad dispuesto en el artículo 8 de la ley 393 de 1997, referente a la constitución en renuencia, pues arguye que el demandante presentó solicitud el 10 de mayo del 2021 al Gobernador del Departamento del Meta del cumplimiento de los Actos Administrativos Resoluciones No.113 de 2020 y 1043 de 2020, a la cual sostiene, que se le dio respuesta por parte del **SECRETARIO DE SALUD DEL META** mediante oficio 21200-7217-116 del 20 de mayo de 2021 en el que se le informó las actuaciones realizadas tendientes al cumplimiento.

Considera que para constituirse en renuencia, la ley 393 indica que debe requerirse y reclamar previamente al accionado el cumplimiento del deber legal o administrativo y que dicha autoridad haya ratificado su incumplimiento o no haya contestado dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la solicitud, situación que aclara que no se ha presentado toda vez que el **DEPARTAMENTO DEL META** no guardó silencio con respecto a la aplicación de normas como tampoco expresó su renuencia al cumplimiento de las mismas, por lo contrario brindó respuesta de lo realizado y su disposición a cumplir, hecho que alega, no puede ser tomado como renuencia, y por tanto no considera agotado el requisito de procedibilidad de la presente acción.

Afirma que no hay incumplimiento por parte del **DEPARTAMENTO DEL META** ya que a su juicio, ha demostrado disposición y gestión a través de la **SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL**, para atender el cumplimiento a las Resoluciones 113 de 2020 y 1043 de 2020, toda vez que ha suscrito contratos para dar cumplimiento al asunto, y que las Entidades con las que se suscribieron los contratos ya

<sup>3</sup> 13ContestacionDemanda.pdf

han venido expidiendo a los usuarios los certificados de discapacidad, sin embargo aclara que no puede aportar dichos documentos como pruebas toda vez que gozan de reserva legal al considerarse parte del historial médico de cada persona.

Finalmente solicita que se nieguen las pretensiones de la demanda por cuanto a su parecer no se demostró cumplimiento al requisito de procedibilidad de constituir en renuencia al **DEPARTAMENTO DEL META** y adicional se demostró que la entidad territorial se encuentra cumpliendo con los actos administrativos Resoluciones 113 de 2020 y 1043 de 2020 expedidas por el **MINISTERIO DE SALUD Y PROYECCIÓN SOCIAL**.

### **CONTESTACIÓN DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**

Mediante contestación de demanda, la apoderada del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, se opuso a la prosperidad de la pretensión promovida en el medio de control de **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**, señalando que en el caso no se cumple con el agotamiento del requisito previo de procedibilidad, previsto en la ley 393 de 1997 en cuanto a que no se acreditó la renuencia del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**.

Seguidamente expresó que a partir de la sustentación de los hechos y el soporte documental que adjuntó el accionante no se demuestra el presunto incumplimiento por parte del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, y que contrario a lo expuesto, se evidencia que la entidad territorial a través de la **SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL**, en el marco de sus competencias ha venido adelantando las acciones y estrategias cuya finalidad ha sido atender solicitudes de la población en condición de discapacidad, así como la articulación correspondiente con la **UNIDAD DE VICTIMAS** del Municipio para el proceso de certificación estableciendo una ruta de atención provisional.

Al manifestarse sobre los hechos, señaló que en el demandante no identificó de forma clara y concreta cual es el incumplimiento en que ha incurrido el ente Municipal, aunado a que reclama por el incumplimiento de unas disposiciones que no han sido desobedecidas ni inobservadas por el Municipio. Frente al hecho segundo, alegó que se refieren las entidades a cargo de la implementación, el cumplimiento y la fuente de financiación establecido en las Resoluciones, pero no expone la razón del presunto incumplimiento del ente territorial Municipal. En el mismo sentido, alega que el hecho tercero contiene apreciaciones con base en algunas disposiciones, sin contener reproches sobre el presunto incumplimiento del Municipio, respecto de actos administrativos que se han acatado por la Entidad.

Respecto del cuarto hecho de la demanda, expone que lo enunciado son apreciaciones subjetivas del accionante respecto a las solicitudes y respuestas proferidas por las entidades accionadas, advierte que por si solas no demuestran el presunto incumplimiento de las disposiciones, toda vez que la **SECRETARIA DE SALUD** mediante



oficio 1602-19-18/013 del 18 de mayo del 2021 explicó al demandante que para el proceso de priorización de la indemnización ante la **UNIDAD DE VICTIMAS** se estableció una ruta provisional. Seguidamente reiteró que no se aportó medio de prueba idóneo y suficiente que acredite la afirmación del inciso cuarto “*Siguen llegando a nuestra entidad múltiples usuarios con la problemática de la dificultad de acreditar su condición de incapacidad*”, ni que determine el incumplimiento de la Entidad de un deber legal.

Se refirió al objeto de la **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**, y alegó la excepción de *Ineptitud sustantiva de la demandada* por no agotamiento del requisito previo – *no se acreditó la renuencia del Municipio de Villavicencio en el incumplimiento de las Resoluciones 113/2020 y 1043/2020*-.

Explica que para el accionante la renuencia se demostró con la petición del 10 de mayo de 2021 y la respuesta brindada por la **SECRETARÍA MUNICIPAL DE SALUD** mediante oficio 1602-19.18/013 del 18 de mayo de 2021, pero que revisada la solicitud, se pidió de manera general el cumplimiento de las Resoluciones 1043 y 113 de 2020, indicando que en virtud de los artículos 7 y 8 de la resolución 113 le corresponde al Municipio por conducto del Secretario, emitir las ordenes de realización del procedimiento de certificación de discapacidad y Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad – RLCPD, no obstante, considera que no se citó de forma concreta la norma con fuerza material de Ley o acto administrativo incumplido por los funcionarios y la acción u omisión que origina el incumplimiento, y agrega que no se evidencia un perjuicio irremediable, pues estima que en la respuesta ofrecida por la **SECRETARÍA DE SALUD** del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, se informó sobre las actuaciones desplegadas para la expedición del certificado de discapacidad.

Agregó que no se acredita el incumplimiento del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, frente a las disposiciones de las Resoluciones 113/2020 y 1043/2020, en el proceso de certificación de discapacidad conforme a las competencias que le asisten, como fundamento citó los art. 3, 4, 5, 7 y 8 de la Resolución 113/2020, concluyendo que la **SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL** es la encargada de generar la autorización a las IPS que realizarán el procedimiento de certificación de discapacidad, a la persona solicitante para el proceso del certificado de discapacidad, según los parámetros establecidos en la Resolución 113 de 2020.

Luego explicó que para poder expedir las autorizaciones para el procedimiento de certificación ante la **IPS.**, la **SECRETARIA MUNICIPAL DE SALUD** debió esperar al trámite administrativo adelantado por la **SECRETARIA DEPARTAMENTAL DE SALUD** con las **IPS.**, habilitadas en el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** para la Certificación.

Afirma que la **SECRETARIA MUNICIPAL DE SALUD** ha tenido encuentros con la **UARIV** y la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN) y

dispuso de una ruta de atención provisional para acceso al Certificado de Discapacidad que se socializó con la **UARIV.**, y que además, participó junto al **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** y la **ARN.**, del plan de Contingencia para la Certificación de PCD en proceso de reincorporación y que para el mes de mayo del 2021 se entregó certificado de discapacidad a un total de 29 personas con discapacidad.

Finaliza diciendo que, desde el 01 de noviembre de 2021, se inició el proceso de certificación de discapacidad, que las personas interesadas en obtener este certificado se pueden acercar a la **SECRETARIA DE GESTIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA** y reitera que no hay evidencia del incumplimiento por parte del Municipio de Villavicencio, por lo que solicita declarar probada la excepción propuesta y negar la pretensión de la acción de cumplimiento.<sup>4</sup>

## II. CONSIDERACIONES

### COMPETENCIA:

En atención a lo establecido en el art. 152, numeral 16 del **C.P.A.C.A.**, esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, por dirigirse contra una Entidad de orden nacional, además, con fundamento en el art. 3, de la Ley 393 de 1997, es competente por el factor territorial, por tratarse de demandante ubicado en la comprensión territorial de la Jurisdicción el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META.**

### PROBLEMA JURÍDICO:

El objeto de la controversia se centra en definir si es procedente la presente Acción de Cumplimiento contra **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, GOBERNACIÓN DEL META – SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL, y MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO- SECRETARÍA DE SALUD**, por el presunto incumplimiento respecto de las obligaciones contenidas en las resoluciones 113/2020 y 1043/2020, y en caso afirmativo, analizar si existe incumplimiento de su parte respecto de las disposiciones en comento.

## III. CASO CONCRETO.

La **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** consagrada en el artículo 87 de la Constitución, tiene por finalidad hacer efectivo el derecho del que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, de exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una norma con fuerza material de Ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal Autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos, a fin de hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente.

<sup>4</sup> 15ContestacionDemanda.pdf

Según se colige del contenido de la Ley 393 de 1997, los requisitos mínimos exigidos para que la **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** prospere, son los siguientes:

- Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos vigentes (art. 1°).
- 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, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (arts. 50 y 6°).
- Que el actor pruebe la renuencia de la Entidad accionada frente al cumplimiento del deber antes de instaurar la demanda, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8°).
- Que el afectado no tenga o 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 ésta que hace improcedente la acción, así como también conduce a ése estado el pretender el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la Administración o la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela (art. 9°).

La **H. CORTE CONSTITUCIONAL**, en sentencia C-638 de 2000, señaló que cuando se busca materializar el cumplimiento de un acto administrativo de carácter general, impersonal o abstracto o de una Ley, la acción idónea resulta ser la Acción de Cumplimiento ante la inexistencia de otro mecanismo jurídico apropiado a través del cual pueda lograrse la efectiva de sus mandatos. La situación cambia, cuando lo que se pretende es hacer efectivo lo consignado en un acto administrativo de carácter particular y concreto, ya que el interesado cuenta con otros mecanismos judiciales que igualmente están instituidos para el cumplimiento de este tipo de actos. Así lo expresó:

9. Cuando no se trata de actos administrativos de contenido general sino subjetivo o concreto, la jurisprudencia ha admitido que, con miras a lograr su efectividad, el legislador está facultado para señalar otros mecanismos judiciales diferentes a la acción de cumplimiento. Es decir, en este caso no es inconstitucional que se prevean mecanismos diferentes a la referida acción, a los cuales 'pueda acudir la persona interesada en su cumplimiento. Sobre el particular ha afirmado:

"Por el contrario, cuando se trata de actos administrativos subjetivos, que crean situaciones jurídicas individuales, concretas y particulares, el cumplimiento efectivo del respectivo acto interesa fundamentalmente a la esfera particular de la persona y no a la que corresponde a la satisfacción de los intereses públicos y sociales. Por ello se justifica constitucionalmente, por considerarse razonable y no afectar el contenido esencial de la norma del artículo 87 constitucional, la previsión del legislador, en el sentido de que en tales casos, el afectado, o sea, a quien se le lesiona directamente su derecho pueda acudir a los mecanismos ordinarios que también éste ha instituido para lograr el cumplimiento de tales actos, porque dentro de la autonomía discrecional de que goza para la configuración de la norma jurídica, no resulta contrario al referido mandato constitucional que el precepto acusado permita la existencia de mecanismos alternativos para el cumplimiento de ésta clase de actos, salvo cuando de no asegurarse la efectiva ejecución del acto particular y concreto se pueda derivar para el interesado "un perjuicio grave e inminente". En otros términos, no es inconstitucional que el Legislador haya considerado que la acción de cumplimiento no subsume de manera absoluta las acciones que existen en los diferentes ordenamientos procesales para asegurar la ejecución de actos de contenido particular o subjetivo."

Aunado a lo anterior, en la referida sentencia se dijo que este mecanismo constitucional, por el fin que persigue, no reviste de un carácter declarativo de derechos, pues lo que se buscó establecer con ella, es hacer efectivos mandatos o derechos expresamente consagrados en la Ley o en el respectivo acto administrativo, sobre los

cuales no exista discusión o incertidumbre. Así, para la procedencia de la **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**, debe pretenderse el cumplimiento de una norma o acto con fuerza de Ley que sea de carácter general, impersonal y abstracto, dado que, en caso de tratarse de un acto subjetivo y particular, deberá acudir a los mecanismos ordinarios judiciales, salvo que se demuestre que la no intervención del Juez, determinará la ocurrencia de un perjuicio grave e irremediable siempre y cuando la autoridad y/o entidad se haya **CONSTITUIDO EN RENUENCIA**.

La renuencia es entonces la rebeldía de una autoridad o un particular quien ejerce funciones públicas, en dar cumplimiento a una norma con fuerza de Ley o acto administrativo que consagra en su cabeza un deber claro, imperativo e inobjetable que se le pide atender. Constituye un requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento toda vez que así lo exige el artículo 8 de la ley 393 de 1997, por lo que, antes de acudir a la jurisdicción de los Contencioso Administrativo, el actor debió haber elevado solicitud y/o reclamo a la autoridad o particular que cumple funciones públicas que acaten el deber previsto en la norma o acto administrativo debidamente señalado de manera clara y precisa.

En ese sentido, el **H. CONSEJO DE ESTADO** ha precisado que “la renuencia consiste en *“la rebeldía al cumplimiento de su deber”*, por parte de las autoridades y que no basta el ejercicio del derecho de petición en forma genérica para que pueda hablarse de renuencia, pues para ello es necesario reclamar específicamente un mandato con fuerza material de ley o acto administrativo y que la autoridad concernida se ratifique en el incumplimiento o no conteste la petición en el término de diez (10) días.”

Tanto el apoderado del **DEPARTAMENTO DEL META**, como del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, señalaron que en el presente caso no se acreditó el requisito de procedibilidad de constitución en renuencia. Al respecto, cada una explicó que frente a la petición elevada habían dado respuesta concreta, informando las actividades desarrolladas en procura del cumplimiento de las Resoluciones 113/2020 y 1043/2020, precisando las actuaciones que en concreto habían desarrollado.

La apoderada del **MUNICIPIO** sostuvo que el reclamo elevado había sido general y sin precisar las disposiciones que debían acatarse y mencionó que se carece de pruebas sobre el presunto incumplimiento y relató que no existe acreditación de un perjuicio irremediable.

Al respecto advierte la Sala que mediante petición elevada por el actor con fecha del 10 de mayo de 2021, solicitó a las accionadas **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, GOBERNACIÓN DEL META y MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** brindar información respecto a las actuaciones, actividades y gestiones tendientes al cumplimiento a las Resoluciones 113 de 2020 y 1043 de 2020 y así mismo reiterar la importancia de su cumplimiento.

Villavicencio, 10 de mayo de 2021

**Doctor:**  
**JUAN GUILLERMO ZULUAGA**  
**GOBERNADOR**  
**DEPARTAMENTO DEL META**  
**Ciudad**

REF: CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DEL ART. 8 DE LA LEY 393 DE 1997

**CUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL O ADMINISTRATIVO ESTABLECIDOS EN LAS RESOLUCIONES 113 DE 2020 Y 1043 DE 2020 DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL**

Ejerciendo la calidad de agente de Ministerio Público, respetuosamente de conformidad con el artículo 8° de la ley 393 del 29 de julio 29 de 1997, me dirijo a usted para solicitar el cumplimiento de la Resolución 113 de 2020 POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN RELACIÓN CON LA CERTIFICACION DE DISCAPACIDAD Y EL REGISTRO DE LOCALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD, así como de la Resolución 1043 de 2020 POR LA CUAL SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN DE DISCAPACIDAD Y EL REGISTRO DE LOCALIZACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

En la misma oportunidad se indica:

Visto lo anterior, se solicita al DEPARTAMENTO DEL META, por conducto por del secretario o director de salud, emitir la certificación de que trata el artículo 2 de la Resolución 1043 de 2020 con destino al MINISTERIO DE SALUD para verificar su cumplimiento, así como para la asignación y giro de los recursos pertinentes a fin de garantizar la implementación de la certificación de discapacidad y Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad -RLCPD.

En general, se solicita dar cumplimiento a todas las cargas, funciones y obligaciones asignadas en las dos resoluciones objeto de solicitud de cumplimiento.

La importancia de la mencionada implementación radica, en la necesidad que tiene la población para acceder a la oferta institucional, es especial, para la población víctima del conflicto armado en Colombia, que no logran acceder a la certificación de discapacidad, y tampoco cuentan con la certificación de que trata la Circular Externa 009 de 2017 de la Supersalud con fecha de expedición anterior al 30 de junio de 2020 la cual cuenta con validez hasta el 31 de diciembre de 2021, la cual exige muy rigurosamente la UNIDAD PARA LA ATENCION Y INTEGRAL A LAS VICTIMAS al momento de resolver solicitudes de priorización de reconocimiento y pago de indemnización administrativa para este grupo de personas en condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta.

Dentro del plenario se tiene la comunicación del 10 de mayo de 2021, dirigida al **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, en el que se le requiere a la Entidad el cumplimiento de la Resolución 113/2020, para lo cual le cita los artículos 7 y 8 de la misma disposición, y posteriormente le indica:

***“Visto lo anterior, se solicita al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, por conducto del secretario, emitir las ordenes de realización del procedimiento de certificación de discapacidad y Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad -RLCPD”<sup>5</sup>***

<sup>5</sup> 03PRUEBAS.pdf

Ahora bien, mediante escrito de la misma fecha, 10 de mayo de 2021, la **Personería de Villavicencio** se dirige al **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, requiriendo en su caso el cumplimiento de las **RESOLUCIONES 113/2020 y 1043/2020**. Particularmente se le refiere el art. 13 de la Resolución 113, y de manera general la Resolución 1043/2020.

Específicamente se indica:

**“Visto lo anterior, se solicita al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, verificar el cumplimiento de los criterios certificados por la entidad territorial Departamento del Meta, y le asigne y gire los recursos pertinentes a fin de garantizar la implementación de la certificación de discapacidad y Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad – RLCPD.”**

Lo anterior permite concluir que el requerimiento elevado por la **PERSONERÍA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, a las entidades accionadas resulta general, y si bien cita algunos artículos no hace una descripción clara de las obligaciones que estima incumplidas por cada una de las accionadas. Bajo ese criterio, al realizar un análisis de fondo sobre el requisito de constitución en renuencia, es pertinente establecer si las solicitudes elevadas en este caso satisfacen efectivamente la exigencia del requisito de procedibilidad.

Según la jurisprudencia del **CONSEJO DE ESTADO**, el requisito de renuencia *“es una exigencia de procedibilidad de la acción, y para ello, es necesario que el demandante previamente a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través de derecho de petición pero enfocado al fin reseñado.”*<sup>6</sup>

*“El requisito de la constitución en renuencia de la autoridad, consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle 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 el cumplimiento de este requisito de procedibilidad, la Sala ha señalado que “[...] el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento [...]”.*

*Sobre este tema, esta Sección ha dicho que:*

*“[...] Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.*

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.*

*Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra*

<sup>6</sup> Consejo de Estado, radicado 25000234100020200076901 (ACU)

*que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.*

***Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos [...]” (Negrillas fuera de texto).<sup>7</sup>***

Bajo esta precisión, es claro que la *renuencia* no puede estructurarse a partir de la simple remisión de una solicitud con la finalidad de constituir la renuencia de la Entidad, en tanto que, para considerar efectivamente a una autoridad o particular con funciones públicas en renuencia, es necesario que de manera tácita o expresa se mantenga en el incumplimiento. Así, sería tácita la renuencia cuando no se responde la solicitud elevada, o bien, sería expresa cuando la autoridad ratifica su incumplimiento o bien, permanece en él.

En el presente caso, tenemos que en la solicitud elevada ante el **DEPARTAMENTO DEL META**, del 10 de mayo hogaño, se solicitó a la autoridad que emitiera la certificación de que trata el art. 2, de la Resolución 1043/2020, para que el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** verificara el cumplimiento y procediera a la asignación y giro de recursos, esto en el marco del proceso para implementar la Certificación de Discapacidad y Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad. A su turno, la Entidad informó mediante escrito del 20 de mayo de 2021, que el 15 de enero de 2021, el Ministerio había solicitado la certificación para la asignación de recursos, y que la **SECRETARÍA DE SALUD DEL META**, había emitido respuesta el 20 de enero del mismo año, certificando el cumplimiento de requisitos para la asignación de recursos.

De hecho en la misma respuesta, la accionada explicó que el **MINISTERIO DE SALUD**, le informó que desde el 24 de marzo de 2021 se emitió la Resolución 367 de 2021, en virtud de la cual se asignaron unos recursos para la “Apoyo al Proceso de Certificación de Discapacidad Nacional” para la vigencia fiscal 2021. Así mismo, explicó que ya se habían girado los recursos y que la GOBERNACIÓN DEL META estaba realizando el proceso de apropiación de los recursos.

Conforme a lo anterior, al analizar en conjunto tanto la solicitud de la parte accionante, como la respuesta ofrecida por el **SECRETARIO DE SALUD DEL META**, no resulta claro en que consiste el incumplimiento atribuible a la Autoridad, ello en tanto que, la Entidad informó que ya había expedido la certificación requerida por el extremo actor, la cual fue aportada junto con la contestación a la petición y que obra igualmente en el plenario, además, dicha certificación cuenta con concepto de viabilidad del **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, providencia del 4 de febrero de 2021, radicado 25000 23 41 000 2020 00769 01 (ACU)

Al contestar por favor cite estos datos:  
 Radicado No.: 202116000290651  
 Fecha: 2021-02-22

Bogotá D.C.,

Doctor(a):  
**JORGE OVIDIO CRUZ ALVAREZ**  
 Secretario de Salud  
 Secretaría de Salud Departamental  
 salud@meta.gov.co  
 VILLAVICENCIO - META

ASUNTO: Concepto de viabilidad técnica de asignación de recursos asignación de recursos para la realización del procedimiento de certificación de discapacidad y solicitud de requisitos para el giro.

Respetado Secretario (a)

Cordial saludo, por medio de la presente, me permito informar que en ejecución de lo establecido en el artículo 3 de la Resolución 1043 de 2020<sup>1</sup>, esta Oficina verificó la certificación de cumplimiento de criterios para la asignación de recursos para la realización del procedimiento de certificación de discapacidad y demás documentos remitidos por esa Entidad Territorial, encontrando que cumple con los requisitos definidos en el artículo 2 de esa normatividad, por lo que se emite concepto de viabilidad técnica para la asignación de recursos a su departamento o distrito para la vigencia 2021, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la mencionada resolución.

Colofón de lo anterior, no se evidencia que el **DEPARTAMENTO DEL META** se mantuviera en un presunto incumplimiento a las resoluciones **113/2020** y **1043/2020**, como quiera que para la fecha en que se presentó la solicitud de la **PERSONERÍA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, ya se había expedido la certificación de viabilidad técnica, y se contaba con la asignación y giro de recursos por parte del **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**.

Ahora bien, frente a la solicitud genérica de *dar cumplimiento a todas las cargas, funciones y obligaciones asignadas por las dos resoluciones objeto de solicitud de cumplimiento*, conviene precisar que la misma no contiene un requerimiento puntual, que permita definir específicamente el incumplimiento y menos la renuencia de la entidad, por lo que de fondo, al analizar el requisito de procedibilidad, no es posible afirmar que en el caso se encuentra satisfecho.

En lo que atañe al **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, tenemos que el extremo actor mediante escrito del 10 de mayo hogaño, lo requirió para emitir las ordenes de realización de procedimientos de certificación de discapacidad y RLCPD., y cumplir en general las cargas, funciones y obligaciones que impongan las Resoluciones **113/2020** y **1043/2020**. Al respecto, el 31 de mayo de 2021, el ente municipal emitió respuesta a la solicitud elevada, destacando que de conformidad con el art. 13 de la Resolución 113/2020, para expedir las autorizaciones del certificado de discapacidad, se requiere que se adelante el proceso administrativo por parte de la Entidad Departamental, en tanto la financiación de la implementación de la certificación se realiza por asignación del **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, a las entidades departamentales y distritales, previo verificación de cumplimiento de requisitos.

En todo caso, como parte de su respuesta, la **SECRETARIA MUNICIPAL DE SALUD DE VILLAVICENCIO**, destacó que ante la **UARIV.**, para el trámite de priorización, era posible presentar un resumen de historia clínica, que contenga el diagnóstico CIE-10, con el tipo de discapacidad. Así mismo, expuso que había adelantado



labores de articulación con la Agencia de Procesos de Reincorporación y Normalización **ARN.-**, y que si se trataba de población distinta a víctimas del conflicto u objeto de procesos de reincorporación, era necesario aclarar que los certificados de discapacidad generados antes del 1 de julio de 2020, conforme a los lineamientos de la Circular 009 de 2017, tienen vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021.

En este caso tenemos que como respuesta al requerimiento para constituir en renuencia, la Entidad explicó porque le era imposible emitir autorizaciones para la práctica de certificaciones de discapacidad, refiriendo que primero debía cumplirse con un proceso administrativo a cargo de la **GOBERNACIÓN DEL META**. La autoridad no se reafirma en el incumplimiento sino que explica la imposibilidad de emitir autorizaciones para certificación de discapacidad. No existe en su respuesta una indicación expresa de desconocer su obligación o de mantenerse en el incumplimiento, pues lo que se manifestó fue precisamente que previo a poder dar las autorizaciones del caso, dependía de un trámite de nivel departamental.

Las afirmaciones de la **SECRETARÍA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO** se encuentran ajustadas al contenido del art. 13 de la Resolución 113/2020, y se acompañan con lo indicado previamente por la **GOBERNACIÓN DEL META**, quien por conducto del **Secretario de Salud**, explicó que se encontraban adelantando las gestiones de apropiación de recursos para continuar con la implementación del proceso de certificación de discapacidad, lo que permite afirmar que para el momento en que se emitió la respuesta del ente municipal, efectivamente no se contaba con una fuente de financiación para la certificación aludida, por lo que no podría emitir autorizaciones que según el art. 7 de la Resolución debía expedir.

**Artículo 13. Fuente de financiación.** El procedimiento de certificación de discapacidad será financiado, entre otros, con cargo a los recursos disponibles en el Presupuesto General de la Nación para tal fin. El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante acto administrativo, en cada vigencia, realizará la correspondiente asignación a las entidades territoriales del orden departamental y distrital, previa verificación del cumplimiento de los criterios que para el efecto defina, y su giro será condicionado a la prestación efectiva del servicio, atendiendo, en todo caso, los lineamientos que expida este Ministerio

Para la vigencia 2020, dicho acto se expedirá a más tardar el 30 de junio.

**Parágrafo.** Sin perjuicio de los recursos que disponga la Nación, las entidades territoriales, en ejercicio de su autonomía, podrán destinar recursos propios y presentar proyectos de regalías que les permita ampliar la cobertura en la implementación del procedimiento de certificación de discapacidad, atendiendo, en todo caso, los lineamientos que expida este Ministerio

En ese sentido, debe advertirse que tampoco se aprecia que el **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** se haya mostrado renuente a cumplir con determinada obligación de la Resolución 113/2020, pues en la respuesta ofrecida al interesado, se expuso que no era posible la expedición de las autorizaciones en tanto se requería del cumplimiento de un trámite de financiación a cargo del **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** y la **GOBERNACIÓN DEL META**, el cual como se ve, está contemplado en el art. 13 de la resolución.

Entonces, para tener por acreditada la renuencia de parte de la Entidad, es necesario que la autoridad no responda la petición elevada, o que se reafirme en su incumplimiento, sin embargo en el asunto lo que se hizo por parte de la Entidad fue explicar la imposibilidad de cumplir con lo requerido, justificándose válidamente, en la falta del proceso de financiación, el cual correspondía a la **GOBERNACIÓN DEL META**. No puede razonablemente deducirse de lo informado por la **SECRETARIA MUNICIPAL DE SALUD**, que pretendía reafirmarse en un incumplimiento, cuando lo cierto es que según su dicho no había empezado a tener tal obligación, en tanto no se contaba con la financiación y trámites a cargo de otras Entidades, que determinaran la implementación de los procesos de certificación de discapacidad para esta ciudad.

Colofón de lo anterior, en este caso no podría tenerse por acreditado el requisito de renuencia, máxime cuando la **PERSONERÍA DE VILLAVICENCIO**, que actúa como demandante, ofició también al **DEPARTAMENTO DEL META**, entidad que informó que aún estaba en proceso de apropiación de los recursos girados por el **MINISTERIO DE SALUD**, argumento que resulta a todas luces suficiente para que para ese momento, mayo de 2021, se concluyera que no había renuencia e incumplimiento atribuible al **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, pues de la lectura de las 2 respuestas hasta el momento analizadas, era razonable concluir que para la vigencia 2021, se venían adelantando las gestiones por parte del **DEPARTAMENTO DEL META**, para financiar el proceso de certificación, pero que el mismo no se había implementado aún, lo que lógicamente implica que el Municipio de Villavicencio no esté en posibilidad de autorizar certificados de discapacidad.

En lo que atañe al **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, tenemos que el extremo actor le requirió para que verificara el cumplimiento de los criterios certificados por la Entidad Territorial del Meta, y le asigne y gire los recurso para la implementación de la Certificación de Discapacidad y Registro de Localización y Caracterización de Persona con Discapacidad - RLCPD.

Al respecto, el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** dio contestación a la petición explicando que la Certificación de Discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad debe implementarse a partir de lo dispuesto en la Resolución 113 de 2020, y que dicho proceso se empezará a realizar una vez la cartera ministerial expida el acto de asignación de recursos a las entidades territoriales de orden departamental y distrital.<sup>8</sup>

Indicó además que el 24 de junio de 2020, se expidió la Resolución 1043 de 2020, que definió los criterios de asignación y distribución de recursos para la implementación de la certificación de discapacidad, y la Resolución 1516 de 2020, mediante la cual se efectuó en septiembre de ese año, la asignación y giro para las Entidades territoriales a efectos de garantizar la implementación del proceso de

---

<sup>8</sup> 03PRUEBAS.pdf

certificación en dicha vigencia, pero que en esa oportunidad, los recursos no fueron ejecutados por el **DEPARTAMENTO DEL META**, por lo que dichos recursos deben volver al tesoro público. Frente a la vigencia 2021, explicó que se expidió la Resolución 367 /2021, en la que se asignaron recursos para la implementación aludida, los cuales se giraron el 31 de marzo de 2021, y el 1 de octubre hogaño, para el caso de los recursos asignados mediante Resolución 1233/2021.

También precisó que para la vigencia 2020 se espera la ejecución de los recursos girados con cargo a la resolución 367 de 2020, y explica que el **DEPARTAMENTO DEL META** no quedó incluido en la asignación y distribución de recursos de la vigencia 2021 con cargo a la Resolución 1233 de 2021, toda vez que no tuvo viabilidad técnica.

Adicionalmente señaló:

Por lo expresado anteriormente, una vez las entidades territoriales hayan incorporado recursos a sus presupuestos y hayan realizado la contratación con la IPS autorizadas, las personas puede acercarse a la Secretaría de Salud del lugar de residencia con la historia clínica y los soportes clínicos y exámenes médicos que soporten los diagnósticos para que le generen la orden de la valoración multidisciplinaria de certificación en la IPS que esté dentro de la red de prestación de este servicio de acuerdo con lo establecido por la Secretaría de Salud del Departamento de Meta. Con esa orden, debe dirigirse a la IPS autorizada para que le asignen la cita de valoración por equipo multidisciplinario, quién en su proceso de valoración considerará el concepto de discapacidad señalado anteriormente, es decir mediante la evaluación de los componentes de las deficiencias corporales, limitaciones en la actividad y las restricciones en la participación.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202116301612841**

Fecha: **08-10-2021**

Página 4 de 5

En ese sentido para que su municipio pueda generar la orden de realización de certificación de discapacidad o autorización con cargo a los recursos de la Resolución 367 de 2021, la Secretaría de Salud Departamental del Meta debe haber realizado la contratación con las IPS públicas y privadas autorizadas por la misma Secretaría de Salud, una vez efectúe este proceso de contratación, esta secretaría de salud lo comunicará a éste ministerio para que se active la funcionalidad de generar autorización u orden de realización de certificación de discapacidad en el aplicativo del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad -RLCPD.

Bajo las anteriores consideraciones no puede colegirse que la respuesta del **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL** reafirma alguna clase de incumplimiento, máxime cuando analizando en conjunto las respuestas ofrecidas por las accionadas, se tiene que la **GOBERNACIÓN DEL META**, aportó copia de la certificación ofrecida por el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, de fecha 2021-02-22 y radicado 202116000290651, en el que la Entidad "*verificó la certificación del cumplimiento de los criterios para la asignación de recursos para la realización del procedimiento de certificación de discapacidad*" en la que se indicó:

normatividad, por lo que se emite concepto de viabilidad técnica para la asignación de recursos a su departamento o distrito para la vigencia 2021, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la mencionada resolución.

De lo resaltado se puede inferir, que al recibir la contestación del **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, así como las que recibió de parte de la **SECRETARÍA DE SALUD DEL META** y de la **SECRETARIA DE SALUD MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, para el accionante era claro que ya se había verificado el cumplimiento de los criterios certificados por el **DEPARTAMENTO DEL META**, para la asignación y giro de los recursos para la financiación de la implementación de la certificación de discapacidad y el registro de personas con discapacidad RLCPD, por lo que frente a su requerimiento no habría incumplimiento alguno.

Puede concluirse así que el extremo actor dedujo erróneamente el cumplimiento del requisito de renuencia, por el simple hecho de presentar las solicitudes ante las Entidades demandadas, desconociendo el criterio legal que establece la constitución en renuencia.

Se recuerda que el artículo 8, de la ley 393 de 1997, que establece como requisitos para su procedibilidad:

(i) Que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; (ii) Que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en la norma o en el acto administrativo de una manera precisa, clara y actual; (iii) **Que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas sea renuente a cumplir;** (iv) **Que tal renuencia se acredite por el demandante de la manera como lo exige la ley. Este requisito puede exceptuarse cuando se pueda producir un perjuicio grave e inminente para el que ejerce la acción y,** (v) Que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, no haya otro instrumento judicial para lograr el cumplimiento.

Como se ha señalado, la constitución en renuencia puede darse de manera tácita o expresa. Para que sea expresa, debe analizarse tanto la solicitud o requerimiento, como la respuesta ofrecida, de tal suerte que se deduzca que la autoridad se mantiene en el incumplimiento. Ello exige que inicialmente exista el mentado incumplimiento, y que deliberadamente la autoridad se mantenga en él. En este caso, los requerimientos del extremo actor respecto del **DEPARTAMENTO DEL META** y el **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, se encontraban *prima face*, cumplidos conforme a las respuestas ofrecidas por las entidades, en tanto ya se había efectuado la certificación de condiciones y requisitos para la asignación de recursos, y la misma había sido evaluada por el Ministerio, para esta vigencia.

Respecto del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, si bien puede decirse que no había *cumplido* con lo requerido, expedir autorizaciones para la certificación de discapacidad conforme al proceso implementado mediante Resolución 113/2020, lo cierto es que para el momento en que dio contestación en el asunto, estaba pendiente un proceso administrativo a cargo del Ente Departamental, conforme a la misma resolución 113/2020, según el cual la asignación presupuestal se efectuaba al Ente departamental,

y tal como lo indicó, se encontraba en trámite de apropiación de los recursos girados, por lo que efectivamente no habría sido posible que la **SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL** expidiera las autorizaciones a que alude la parte actora. Así las cosas, no podría deducirse de su contestación, como lo pretende el actor, ni el presunto incumplimiento ni mucho menos la renuencia a cumplir.

Colofón de lo anterior, en el presente no se satisfizo de manera eficiente el requisito de procedibilidad consistente en constituir en renuencia a la autoridad demandada, como quiera que no es posible deducir la renuencia de parte del **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, DEPARTAMENTO DEL META - SECRETARÍA DE SALUD DEPARTAMENTAL** ni del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO – SECRETARIA MUNICIPAL DE SALUD**.

Se precisa que, si bien de manera excepcional es posible prescindir del requisito de renuencia, lo cierto es que ello solo opera cuando se demuestra estar en presencia de un *perjuicio irremediable*, situación que no fue soportada en el asunto, y que en todo caso no aparece acreditada, máxime cuando de las pruebas aportadas por las demandadas, puede colegirse que se le asignaron al **DEPARTAMENTO DEL META**, recursos para la financiación de la implementación de la Certificación de Discapacidad y Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad RLCPD.-, para esta vigencia, y que la Entidad viene adelantando labores contractuales con IPS para la puesta en marcha del proceso de certificación de discapacidad.

Tampoco puede pensarse en la existencia de un perjuicio irremediable, cuando el municipio de **VILLAVICENCIO**, explicó que dispuso de una ruta de atención transitoria para la población víctima de conflicto armado que requiera de la certificación de discapacidad, y que en todo caso, las certificaciones expedidas conforme a la circular 009 de 2017, anteriores al 1 de julio de 2019, tienen vigencia hasta el próximo 31 de diciembre de 2021.

Si en gracia de discusión se cuestionara que las actuaciones del **DEPARTAMENTO DEL META – SECRETARÍA DE SALUD** no dan cuenta de gestiones realizadas en pro de garantizar la implementación del proceso de certificación durante la vigencia 2020, lo cierto es que en la actualidad no puede censurarse incumplimientos por vigencias anteriores, principalmente por que la ejecución de la puesta en marcha del proceso de certificación de discapacidad, tantas veces aludido, requiere de una financiación por cada vigencia, y para el 2020, ya se estableció que los recursos no fueron ejecutados por la Entidad, por lo que deben devolverse al tesoro nacional.

Tampoco resulta plausible que se considere procedente la **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**, respecto del **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**, bajo la consideración de no haber ofrecido una respuesta a la petición elevada por el extremo accionante dentro de los 10 días siguientes, nótese que la petición aportada

por la **PERSONERÍA DE VILLAVICENCIO** está calendada del 10 de mayo de 2021, y la respuesta de la cartera ministerial del 08-10-2021. Sin embargo, lo cierto es que el actor no sostuvo que la renuencia del **MINISTERIO** fuera tácita, por la no contestación de su escrito, pues por el contrario, remitió junto con la demanda, la contestación emitida por el **MINISTERIO DE SALUD**.

Aunado a ello, si se analiza de fondo la situación probatoria, eventualmente podría señalarse que si bien la petición aportada tiene fecha del 10 de mayo de 2021, lo cierto es que no se determina la fecha de entrega efectiva a la Entidad, aunque se presume que en efecto la misma fue entregada, debido a que la respuesta a la petición está en manos de la parte actora y fue aportada por la misma. Bajo ese derrotero, tampoco sería posible tener por acreditada la renuencia del **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL** con fundamento en el hecho de no haber resuelto lo peticionado por el actor dentro del plazo de 10 días, pues como se indicó, dicha circunstancia no fue ni alegada ni probada en el caso.

En suma, con lo analizado hasta aquí, es suficiente para la Sala, para concluir que deberá rechazarse la **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** promovida por **DIEGO ALEJANDRO ALONSO RAMÍREZ**, respecto de **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, DEPARTAMENTO DEL META y MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, por no satisfacer el requisito de procedibilidad, en los términos del art. 8 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el art. 161 # 3, del CPACA.

Como quiera que se declara la falta de agotamiento del requisito de procedibilidad en el presente caso, por sustracción de materia, este Juez colegiado no hará pronunciamiento respecto a las demás excepciones y planteamientos de fondo de las Entidades demandadas.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL META**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: RECHAZAR** la **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** promovida por **DIEGO ALEJANDRO ALONSO RAMÍREZ**, respecto de **MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, DEPARTAMENTO DEL META y MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO**, por no satisfacer el requisito de procedibilidad, en los términos del art. 8 de la Ley 393 de 1997.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente decisión a las partes por el medio más expedito posible, conforme a lo establecido en el art. 22, de la Ley 393 de 1997, y demás normas concordantes.

**TERCERO: CUARTO:** En caso de no ser impugnada esta decisión, conforme al art. 27 de la Ley 393 de 1997, por la **SECRETARÍA** procédase al **ARCHIVO** de las diligencias.

**COPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE-**

Discutido y aprobado en Sala de Decisión de la fecha, según Acta No. 055.-

**Firmado Por:**

**Teresa De Jesus Herrera Andrade**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Contencioso 001 Administrativa**  
**Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta**

**Hector Enrique Rey Moreno**  
**Magistrado**  
**Mixto 003**  
**Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta**

**Nilce Bonilla Escobar**  
**Magistrada**  
**004**  
**Tribunal Administrativo De Meta**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d1611cb76021226ca940b3c0175b8bf5af04f169fc3bc90b481936c0899183d6**  
Documento generado en 10/12/2021 04:42:44 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**