

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., tres (3) de septiembre de dos mil veinte (2020)

ASUNTO: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
ACCIONANTE: HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA
ACCIONADO: MUNICIPIO DE AGUACHICA
RADICACIÓN: 11001-33-34-003-2020-00165-00

Visto el informe secretarial que antecede, procede el Despacho a resolver la acción de cumplimiento formulada por el señor Hermann Gustavo Garrido Prada, contra el Municipio de Aguachica.

1. ANTECEDENTES

La parte actora sustentó la solicitud en los siguientes hechos relevantes para la protección invocada

1.1. Hechos

Relata que mediante Decreto 051 de 2018 “*Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, y se deroga el Decreto 1737 de 2009*”, el Gobierno Nacional, considerando, entre otras cosas, “*Que como resultado del Acuerdo Único Nacional suscrito el 11 de mayo de 2015 entre el Gobierno Nacional y las organizaciones sindicales de empleados públicos se estableció la necesidad de regular la participación efectiva de las organizaciones sindicales en la reforma de los manuales de funciones y de competencias laborales.*”, decretó adicionar el párrafo 3 al artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, en los siguientes términos: “*PARÁGRAFO 3. En el marco de lo señalado en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades deberán publicar, por el término señalado en su reglamentación, las modificaciones o actualizaciones al manual específico de funciones y de competencias laborales. La*

administración, previo a la expedición del acto administrativo lo socializara con las organizaciones sindicales. Lo anterior sin perjuicio de la autonomía del jefe del organismo para adoptarlo, actualizarlo o modificarlo".

Refiere que, el 7 de febrero de 2020, solicitó al alcalde de Aguachica certificara y suministrara copia de distintos documentos necesarios para verificar el cumplimiento del anterior mandato, para lo cual puso en conocimiento de dicha entidad el Concepto 25991 de 2016, emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública donde se indica que para hacer cualquier modificación del manual específico de funciones y de competencias laborales o para ajustarlo, se debe dejar constancia del análisis y la justificación técnica o jurídica pertinente y la argumentación jurídica si es el caso, así como, remitió video en el que se escucha decir al alcalde de dicho municipio que le había tocado modificar el manual de funciones para darle oportunidad a jóvenes recién graduados, modificando los perfiles.

Manifiesta que mediante correo electrónico del 26 de febrero de 2020, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Aguachica, dio respuesta a la petición entregando copia de los siguientes documentos: i) Decreto 014 de 2020 "*Por el cual se ajusta el manual de funciones, requisitos y competencias laborales de la administración central del municipio de Aguachica cesar*", ii) estudio técnico "*Modificación y ajuste del Manual Especifico de Funciones, Requisitos y Competencias Laborales de la Administración Central del Municipio de Aguachica Cesar (Decreto 728 de 23 de diciembre de 2015)*", suscrito por el secretario de Gobierno el 6 de enero de 2020 y iii) Decreto 041 de 2020 "*Por el cual se modifica el Decreto 014 del 7 de enero de 2020*".

Señala que, el 26 de febrero de 2020, presentó un nuevo derecho de petición, advirtiendo que en la respuesta ofrecida se pudo haber consignado información que no correspondía a la realidad, por lo que solicitó se suministrara lo siguiente: i) identificación del funcionario que elaboró el estudio técnico, acompañando de su hoja de vida y nombramiento, ii) certificación de la fecha de publicación de los Decretos 014 del 7 de enero de 2020 y 041 del 28 de enero del mismo año, aportando las evidencias de dichas publicaciones, ii) copia del estudio técnico elaborado para modificar el Decreto 014 del 7 de enero de 2020 y en caso de no contar con ello así certificarlo; iii) certificar si el 6 de enero de 2020, fue día laboral en la Alcaldía de

Aguachica, aportando copia del acto administrativo que así lo decretó; iv) certificar si los Decretos 014 y 041 de 2020 fueron publicados de conformidad con lo señalado en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, v) verificar si previo a la expedición de dichos decretos se hizo la correspondiente socialización con las organizaciones sindicales que agrupen los trabajadores de la administración municipal de Aguachica y vi) certificar qué organizaciones sindicales agrupan a los trabajadores de la administración municipal de Aguachica.

Indica que, por oficio del 10 de junio de 2020, el jefe de la Oficina Asesora de la Alcaldía de Aguachica certificó, entre otras cosas, que: i) el Decreto 014 de 7 de enero de 2020, fue publicado el 9 de enero de 2020, ii) el Decreto 041 de 28 de enero de 2020, fue publicado el 31 de enero de 2020, iii) el 6 de enero de 2020, no fue día laboral en la Alcaldía de Aguachica, iv) los Decretos 014 y 041 de 2020, no fueron publicados de conformidad con lo señalado en el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, v) No se socializó con las organizaciones sindicales la modificación al manual de funciones y vi) en la administración municipal existen dos organizaciones sindicales como son SINEMPUA y ASINEMTRALMA.

Considera que, de acuerdo con lo certificado por la entidad demandada, no se efectuó el correspondiente estudio técnico previo a la expedición de los Decretos 014 y 041 de 2020, ni se presentó el correspondiente proyecto de manual para socializarlo con la ciudadanía en general y con las organizaciones sindicales SINEMPUA y ASINEMTRALMA.

Relata que el 11 de junio de 2020, presentó nuevamente petición ante el ente territorial accionado, solicitando aclaración y/o complementación a lo certificado, por cuanto insistió en el incumplimiento a las normas referidas, sin que hasta la fecha esta haya sido contestada.

1.2 Orden judicial solicitada

Solicita se ordene al municipio de Aguachica, en relación con la expedición de los Decretos 014 y 041 de 2020, cumplir con las siguientes disposiciones: el numeral 8 del artículo 8 de la ley 1437 de 2011; el parágrafo 3 del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 051 del 16 de enero de 2018;

el artículo 2.2.2.6.1. del Decreto 1083 de 2015; y el artículo 61 del C.P.A.C.A.

En consecuencia, se ordene a dicha entidad, respecto de los referidos actos administrativos, lo siguiente:

1. Mantener a disposición del público en general, información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios que disponga, sobre los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, señalando el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, dejando el debido registro público.

2. Publicar previo a su adopción, por el término señalado en su reglamentación, las modificaciones o actualizaciones al manual específico de funciones y de competencias laborales, debiendo previo a la expedición del acto administrativo socializar el proyecto de modificación con las organizaciones sindicales que agrupan a los trabajadores de la administración municipal a saber ASINEMTRALMA y SINENPUA.

3. Que la Unidad de Personal o quien haga sus veces, adelante los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de competencias laborales.

4. Que al recibir documentos por medios electrónicos, la entidad envíe un mensaje al remitente acusando el recibo de las comunicaciones entrantes indicando la fecha de la misma y el número de radicado asignado, al momento de su radicación.

1.3 Trámite procesal

Mediante acta individual de reparto del 3 de agosto de 2020, fue asignada a este Despacho la acción de cumplimiento de la referencia, admitida por auto del 6 de agosto del presente año y notificada a la entidad accionada vía correo electrónico el mismo día.

En dicho proveído, se ordenó correr traslado por el término de tres días, para que el alcalde de Aguachica manifestara lo de su cargo y allegara las pruebas que pretendieran hacer valer.

Vencido el término otorgado, dicha entidad no dio respuesta a la acción de cumplimiento.

En providencia del 20 de agosto de 2020, se dispuso sobre el decreto de pruebas aportadas y solicitadas por el accionante. Auto notificado por estado del día siguiente y remitido a los correos electrónicos de las partes el mismo día. Contra dicha providencia no se interpuso recurso, quedando ejecutoriada el 26 de agosto de 2020.

1.4 Sujetos de la acción

- Accionante:

Hermann Gustavo Garrido Prada, identificado con la cédula de ciudadanía 91.264.753.

- Entidad accionada:

Municipio de Aguachica Cesar.

1.5 Contestación de la parte accionada

La entidad territorial demandada guardó silencio, pese haber sido notificada del auto admisorio de la demanda mediante mensaje de datos remitido al correo electrónico dispuesto por el municipio de Aguachica para dicho fin.

2. CONSIDERACIONES

La acción de cumplimiento es un mecanismo procesal consagrado en el artículo 87 de la Constitución Política, cuya finalidad es hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o acto administrativo. Dicho artículo contempla:

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

Así mismo, el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, dispone que no procederá esa acción 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 intervenir el juez, se produzca un perjuicio irremediable para el accionante.

2.1 De la legitimación

Cualquier persona sea natural o jurídica, puede acudir ante el Juez para hacer efectivo el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos y dirigirá la acción contra la autoridad obligada al cumplimiento de la ley o del acto administrativo.

Observa el Juzgado que en el presente caso la acción se dirigió contra el municipio de Aguachica, autoridad pública del orden territorial a quien corresponde, cumplir las disposiciones normativas referenciadas en la demanda, por lo que conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 393 de 1997¹ se cumple el requisito de legitimación por pasiva.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 4 ídem², el señor Hermann Gustavo Garrido Prada, cuenta con legitimación para interponer la presente acción constitucional.

De tal manera, el presupuesto de legitimación, tanto por activa como por pasiva, se cumple en el presente caso.

2.2 Problema jurídico a resolver

¿Es procedente a través de la presente acción, ordenar a la autoridad accionada, el cumplimiento del numeral 8 del artículo 8 de la ley 1437 de 2011; el parágrafo 3 del artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 051 del 16 de enero de 2018; el artículo 2.2.2.6.1. del Decreto 1083 de 2015; y el artículo 61 del C.P.A.C.A., en relación con la expedición de los Decretos 014 y 041 de 2020, por los cuales se ajusta el manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales de la administración central del municipio de Aguachica?

2.3 Naturaleza de la acción de cumplimiento

¹ “ARTICULO 5o. AUTORIDAD PUBLICA CONTRA QUIEN SE DIRIGE. La Acción de Cumplimiento se dirigirá contra la autoridad a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo. (...)”

² “ARTICULO 4o. TITULARES DE LA ACCIÓN. Cualquier persona podrá ejercer la acción de cumplimiento frente a *normas con fuerza material de Ley o Actos Administrativos*. (...)”

Como se dijo previamente, la acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *"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"*. En igual sentido, el artículo 1º de la Ley 393 de 1997 precisa que *"Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos"*.

En este sentido, el Consejo de Estado en sentencia del 25 de agosto de 2016, señaló que ésta acción constitucional permite la realización de los postulados de un estado social de derecho, esto es, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución, por lo que las autoridades administrativas se encuentran instituidas, entre otras, precisamente para el cumplimiento de los deberes sociales del estado y de los particulares, logrando con ello, la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas; por lo que esta acción constituye el mecanismo para asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo³.

Sin embargo, en dicha providencia el máximo órgano de Contencioso Administrativo dispuso que para que la acción de cumplimiento prospere, atendiendo al contenido de la Ley 393 de 1997, se deben acreditar los siguientes requisitos mínimos:

- i)** Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º);
- ii)** Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento;
- iii)** Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º) y

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera ponente: Rocío Araujo Oñate, Radicación número: 76001-23-33-000-2016-00625-01(ACU), Actor: Mario Andrés Duque Zúñiga, Demandado: Superintendencia Nacional de Salud.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción (Art. 9º)⁴.

Así las cosas, para que prospere la acción de cumplimiento entre otras, se impone que las obligaciones reclamadas sean incontrovertibles e incuestionables, de forma tal que no exista duda sobre su existencia, contenido y alcance; mandato imperativo e inequívoco que debe estar en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento.

En cuanto a la subsidiaridad de la acción y para mayor claridad, se trae a colación la sentencia proferida por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta; Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro, el 17 de julio de 2014, Radicación número: 25000-23-41-000-2013-02833-01 (ACU), en donde dispuso:

“(...) La subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales (...)”

Bajo tal premisa, la misma corporación ha señalado que la acción de cumplimiento resulta improcedente para debatir la legalidad de actos administrativos de carácter general o particular, pues para ello el ordenamiento jurídico ha dispuesto mecanismos judiciales idóneos como son el medio de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho⁵

2.4 Las normas con fuerza de ley objeto de incumplimiento

Tal y como se indicó en la demanda, las normas sobre las cuales se reclama su cumplimiento a través de este mecanismo constitucional corresponde a las siguientes: numeral 8 del artículo 8 de la ley 1437 de

⁴ Ídem.

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO (E) Bogotá, sentencia del 27 de marzo de 2014, Radicación número: 25000-23-41-000-2013-00444-01(ACU).

2011; artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 051 del 16 de enero de 2018; y artículo 61 del CPACA, las cuales serán transcritas, para mejor ilustración:

Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

“ARTÍCULO 8o. DEBER DE INFORMACIÓN AL PÚBLICO. Las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo, sobre los siguientes aspectos:

(...)

8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general.”

“ARTÍCULO 61. RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES. Para la recepción de mensajes de datos dentro de una actuación administrativa las autoridades deberán:

(...)

3. Enviar un mensaje acusando el recibo de las comunicaciones entrantes indicando la fecha de la misma y el número de radicado asignado.”

Decreto 1083 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.”, adicionado por el artículo 1 del Decreto 051 del 16 de enero de 2018.

ARTÍCULO 2.2.2.6.1 Expedición. Los organismos y entidades a los cuales se refiere el presente Título expedirán el manual específico de funciones y de competencias laborales describiendo las funciones que correspondan a los empleos de la planta de personal y determinando los requisitos exigidos para su ejercicio.

(...)

Corresponde a la unidad de personal, o a la que haga sus veces, en cada organismo o entidad, adelantar los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de competencias laborales y velar por el cumplimiento de las disposiciones aquí previstas.

(...)

PARÁGRAFO 3. En el marco de lo señalado en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las entidades deberán publicar, por el término señalado en su reglamentación, las modificaciones o actualizaciones al manual específico de funciones y de competencias laborales. La administración, previo a la expedición del acto administrativo lo socializara con las organizaciones sindicales. Lo anterior sin perjuicio de la autonomía del jefe del organismo para adoptarlo, actualizarlo o modificarlo."

Conocido el texto de las normas sobre las cuales se reclama su aplicación, analizaremos el caso concreto.

2.5 Del caso en concreto

En el *sub judice* se advierte que la acción está encaminada a que se ordene al municipio de Aguachica, adelantar, respecto de los Decretos 014 y 041 de 2020, las siguientes actuaciones en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 051 del 16 de enero de 2018: i) publicación sobre el proyecto específico de regulación con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, ii) publicación previo a su adopción, por el término señalado en su reglamentación y socialización previa con las organizaciones sindicales que agrupan a los trabajadores de la administración municipal y iii) elaboración de los estudios técnicos.

Así mismo, solicita el accionante que se ordene al ente territorial demandado, cumplir lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto al envío de un mensaje al remitente acusando recibo de las comunicaciones entrantes, recibidas por medios electrónicos.

Para el efecto, se debe determinar si la acción de cumplimiento resulta procedente o no en el caso concreto y en caso tal, establecer si hay lugar a acceder a las pretensiones del actor.

En tales condiciones, es preciso, en primer lugar, referir el material probatorio con el que se cuenta en el proceso.

i) De las pruebas allegadas al plenario.

- Copia de “Estudio técnico modificación y ajuste del manual específicos de funciones y competencias laborales de la administración central del municipio de Aguachica Cesar (Decreto 728 de 23 de diciembre de 2015)”, suscrito por el secretario de gobierno municipal el 6 de enero de 2020 (archivo DEMANDA Y ANEXOS.pdf, páginas 45 a 46 y 66 a 67).
- Copia del Decreto 014 del 7 de enero de 2020, emitido por el alcalde municipal de Aguachica, por el cual se ajusta el manual específico de funciones, requisitos y competencias laborales de la administración central (archivo DEMANDA Y ANEXOS.pdf, páginas 28 a 41 y 49 a 62).
- Copia del Decreto 041 del 28 de enero de 2020, por el cual se modifica el Decreto 014 de 2020, proferido por el alcalde municipal de Aguachica (archivo DEMANDA Y ANEXOS.pdf, páginas 42 a 44 y 63 a 65).
- Solicitud de información y documentos presentada por el señor Hermann Gustavo Garrido Prada, mediante correo electrónico del 7 de febrero de 2020, ante la Alcaldía de Aguachica, relacionada con el manual de funciones y competencias laborales de dicha entidad (archivo DEMANDA Y ANEXOS.pdf, páginas 22 a 26).
- Respuesta al derecho de petición antes referido, fechada el 26 de febrero de 2020, mediante la cual el jefe de la Oficina Jurídica del ente territorial informa sobre la remisión de documentos (archivo DEMANDA Y ANEXOS.pdf, páginas 27 y 48).
- Derecho de petición de información, del 26 de febrero de 2020, suscrito por el hoy accionante, remitido por correo electrónico a la Alcaldía de Aguachica Cesar, referente a actuaciones previas a la expedición de los Decretos 014 y 041 de 2020 (archivo DEMANDA Y ANEXOS.pdf, páginas 69 a 70).
- Oficio de fecha 10 de junio de 2020, en el cual la entidad hoy demandada emite respuesta al derecho de petición a que se hizo alusión en precedencia, en el cual se informa entre otras, lo siguiente:
 - i) que los Decreto 014 y 041 de 2020, no fueron publicados conforme lo dispone el inciso 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto estos no se encuentran contemplados en la norma,

ii) que las organizaciones sindicales que agrupan a los trabajadores de la alcaldía de Aguachica son SINEMPUA y ASINEMTRALMA,

iii) que previo a la promulgación de los decretos indicados no se realizó socialización con los sindicatos, pues conforme a lo dispuesto en el 7 de la Constitución Política es atribución del alcalde realizar las modificaciones en los empleos de sus dependencias, y

iv) que quien suscribió el estudio técnico previo a la expedición de dichos actos administrativos, fue el secretario de Gobierno de la entidad, conforme a sus competencias (archivo DEMANDA Y ANEXOS.pdf, páginas 72 y 73).

- Solicitud aclaración a la respuesta emitida el 10 de junio de 2020, por parte de la Alcaldía de Aguachica, para lo cual el accionante insistió en las presuntas irregularidades o incumplimiento de normas en la expedición de los Decretos 014 y 041 de 2020 (archivo DEMANDA Y ANEXOS.pdf, páginas 74 a 77).
- Video titulado por el accionante “intervención alcalde Aguachica Modificación Manual de Funciones” (archivo 2.2 INTERVENCIÓN ALCALDE AGUACHICA MODIFICACIÓN MANUAL DE FUNCIONES.mp4).
- Correo electrónico del 3 de junio de 2020, mediante el cual el señor Hermann Gustavo Garrido Prada, efectuó requerimiento previo a la Alcaldía de Aguachica Cesar, solicitando el cumplimiento del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 051 del 16 de enero de 2018, pues en su concepto dichos preceptos no se aplicaron al momento de proferir los Decretos 014 y 041 de 2020. Así mismo, solicitó que frente a dicho requerimiento se diera cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 3 del Artículo 61 del CPACA (archivo DEMANDA Y ANEXOS.pdf, páginas 19 a 21).

ii) De la Renuencia

El inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5 del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que

con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. En el presente caso, tal y como se verificó al momento de admitir la acción, el Juzgado encuentra que el solicitante cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia al municipio de Aguachica, antes de instaurar la demandada.

Frente al cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, que para darlo por satisfecho, no es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo en cita no lo prevé y por ello, basta con advertir del contenido de la solicitud que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de este pueda inferirse el propósito de agotar el prerequisite en mención.

Como se expuso en el acápite de premisas fácticas, el accionante en ejercicio de derecho de petición, 3 de junio de 2020, solicitó al municipio de Aguachica el cumplimiento del numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 051 del 16 de enero de 2018, en relación con los Decretos 014 y 041 de 2020. Así como, solicitó se diera cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 3 del Artículo 61 del CPACA. Frente a lo cual, dicha entidad guardó silencio.

De conformidad con lo expuesto, el Despacho advierte que se encuentra probado que el señor Hermann Gustavo Garrido Prada, sí constituyó en renuencia al Municipio de Aguachica Cesar respecto del objeto de la presente acción.

iii) Que el deber que se pretende hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes.

En el sub examine se pretende entonces el cumplimiento de normas de carácter legal y reglamentario, como son:

- El numeral 8 del artículo 8 de la ley 1437 de 2011, según el cual, los proyectos específicos de regulación y la información en que se

fundamenten deben publicarse con el fin de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas;

- El artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 051 del 16 de enero de 2018, según el cual: i) las entidades a que se refiere el artículo 2.2.2.1.1. del mismo decreto⁶, deberán publicar, las modificaciones o actualizaciones al manual específico de funciones y de competencias laborales, así como previo a la expedición del acto administrativo, socializar el proyecto con las organizaciones sindicales, sin perjuicio de la autonomía del jefe del organismo para adoptarlo, actualizarlo o modificarlo, y ii) que dentro de dichas entidades a quien corresponde adelantar los estudios para la elaboración, actualización, modificación o adición del manual de funciones y de competencias laborales, es a la unidad de personal, o a la que haga sus veces;

- El artículo 61 de la Ley 1437 de 2011, según el cual, para la recepción de mensajes de datos dentro de una actuación administrativa las autoridades deberán enviar un mensaje acusando el recibo de las comunicaciones entrantes indicando la fecha de la misma y el número de radicado asignado.

Las anteriores normas, se encuentran vigentes y frente al Decreto 1083 de 2015, no tiene notas de haber sido suspendidas provisionalmente por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que en los términos del artículo 91 del CPACA no se evidencia hasta este momento causal de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo que se refuta incumplido. Por lo anterior, este requisito se encuentra satisfecho.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido.

⁶ **“ARTÍCULO 2.2.2.1.1 Ámbito de aplicación.** El presente Título rige para los empleos públicos pertenecientes a los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Entes Universitarios Autónomos, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas, del Orden Nacional.

Las disposiciones contenidas en el presente Título serán aplicables, igualmente, a las entidades que teniendo sistemas especiales de nomenclatura y clasificación de empleos, se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004, así como para aquellas que están sometidas a un sistema específico de carrera.

El presente Título no se aplica a los organismos y entidades cuyas funciones y requisitos están o sean definidas por la Constitución o la ley.” (Se subraya).

Este requisito se encuentra contemplado en el artículo 9 de las Ley 393 de 1997 y en virtud de ello, la acción de cumplimiento sólo será procedente cuando el afectado no cuente con otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido, salvo que, la intervención del juez constitucional sea necesaria para evitar que se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción. Así entonces, la acción de cumplimiento es un mecanismo judicial residual y no principal que requiere se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable.

Conforme con la norma descrita y a lo señalado por el Consejo de Estado en jurisprudencia previamente citada⁷, en el presente caso la acción impetrada se torna improcedente pues de la simple lectura de los hechos, las pretensiones y los fundamentos de la demanda se extrae que lo que busca la parte actora, bajo la excusa del cumplimiento de unas normas de rango legal y reglamentario, es discutir indirecta y disimuladamente la legalidad de actos administrativos de carácter general, como los son los Decretos 014 y 041 de 2020 para eludir el medio de control de nulidad establecido en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

Así, pretende el accionante debatir la legalidad de los actos administrativos referidos, dado que a su juicio, el municipio de Aguachica, Cesar los profirió sin el cumplimiento de lo señalado en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 2.2.2.1.6 del Decreto 1083 de 2015, por cuanto no se socializó previamente con las organizaciones sindicales que agrupan los trabajadores de la administración municipal el proyecto de modificación del manual de funciones, requisitos y competencia laborales, y tampoco se puso a disposición de la ciudadanía en general la información en que se fundamentó cada modificación.

Igualmente refiere que, el estudio técnico efectuado para la expedición de los decretos 014 y 041 de 2020, no cumple con requerimientos legales pues carece de fundamento y fue expedido por un funcionario sin competencia y en un día no hábil laboral, aunado al hecho de que estos no se fundaron en prevalecer el interés general, sino en favorecer a un grupo determinado de personas.

⁷ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta; Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro, sentencias del 27 de marzo y 17 de julio de 2014, Radicación número: 25000-23-41-000-2013-02833-01(ACU) y Radicación número: 25000-23-41-000-2013-00444-01(ACU).

En conclusión, la acción de cumplimiento se fundamenta en lo que correspondería a cargos de nulidad de los actos administrativos señalados (expedición irregular y falsa motivación), con lo cual su finalidad es debatir su legalidad, para lo cual, como se dijo existe un mecanismo ordinario como lo es el medio de control de nulidad. Así entonces, si bien, en la demanda no se expresó de manera textual la declaratoria de nulidad de los Decretos 014 y 041 de 2020, ni se formuló pretensión alguna al respecto; no es menos cierto que un análisis sistemático de sus argumentos, aun cuando contiene un presunto incumplimiento de normas legales y reglamentarias, el verdadero reproche radica en una presunta irregularidad en la expedición de los mismos.

Debe advertirse que, la razón de ser de esta causal de improcedencia es garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido como propio para ello y evitar así la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones, de ahí la naturaleza residual y subsidiario de la acción de cumplimiento.

Ahora bien, el juez de la acción de cumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la ley 393 de 1997, pese a la existencia de un instrumento judicial, podría pronunciarse de fondo en relación con la solicitud, siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio. No obstante, en el caso de la referencia, la parte interesada no probó tales circunstancias, razón por la cual deberá declararse improcedente la presente acción.

v) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento.

Este requisito trae implícitos dos aspectos, por un lado, que las obligaciones reclamadas sean imperativas e incuestionables y por el otro, que éstas se refuten de la autoridad contra la cual se dirija la acción. En cuanto al segundo aspecto, ya el Juzgado en acápite anterior determinó *prima facie* que como la acción se dirigió contra el municipio de Aguachica, autoridad pública del orden territorial, a

esta le corresponde cumplir los preceptos legales contenidos en normas de ámbito nacional, como ocurre en el presente caso.

No obstante, debe analizarse el segundo presupuesto de procedencia de la acción, es decir que las obligaciones reclamadas sean incontrovertibles e incuestionables, de forma tal que no exista duda sobre su existencia, contenido y alcance. En otras palabras, debe tratarse de un mandato imperativo e inequívoco - que a la sola vista de su texto el juez tenga la certeza irrefutable de que existe una obligación por parte de la autoridad accionada, respecto de lo que se rebate incumplido -.

Pues bien, para el Juzgado, de la lectura de los artículos 8 de la ley 1437 de 2011 y 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 051 del 16 de enero de 2018, previamente transcritos, no se puede asegurar que en ellos se establezca una obligación clara y expresa en cabeza de la entidad territorial demandada, por los motivos que dieron lugar a esta acción.

Si bien en esas normas, se establecen imperativos respecto a la publicidad y socialización del proyecto de acto administrativo por medio del cual se pretenda modificar el manual de funciones, requisitos y competencias de la plata de personal, se indica la dependencia al interior de la entidad competente para efectuar el estudio técnico respectivo y su contenido mínimo, tales obligaciones no resultan claras e inobjetable pues, bajo el margen expuesto, estas van atadas al estudio legal de los Decretos 014 y 041 de 2020, respecto de los que en realidad busca su nulidad, de manera que en el medio de control de cumplimiento el juez constitucional carece de competencia para realizar análisis normativos dirigidos a dar claridad a los preceptos que en la demanda se citas como desacatados.

Igualmente, observa el Despacho que el accionante exige el cumplimiento de unas normas bajo su propia interpretación, en contraposición con aquella planteada por la entidad demandada en las respuestas dadas a sus derechos de petición.

En síntesis, este requisito no se cumple pues no debe olvidarse que la regla de procedibilidad que ahora se comenta supone que el mandato cuyo cumplimiento se solicita, esté prescrito en la norma de manera tan clara que no admita ambigüedad alguna en relación con su interpretación ni con su aplicación y que el derecho que se reclama se encuentre perfectamente determinado en la norma.

Así las cosas, es evidente que las normas cuyo cumplimiento se solicitan no establecen un mandato claro e inobjetable frente a la entidad territorial aquí demandada, pues las mismas deben analizarse a la luz los preceptos constitucionales referentes a las facultades, competencias y autonomía de los municipios, así como con las disposiciones del Estatuto de Régimen Municipal y demás normas concordantes; por ello, no corresponde al juez de la acción de cumplimiento decidir una controversia judicial de aplicación o no de la norma para el caso concreto expuesto por el demandante. Más aun si se tiene en cuenta que el presente medio de control no tiene la naturaleza jurídica de ser declarativa.

Finalmente, este Juzgado encuentra que sobre el incumplimiento a lo preceptuado en el artículo 61 de la Ley 1437 de 2011, a pesar de la existencia de un mandato imperativo e inobjetable en la normatividad *sub examine*, el accionante no acreditó que la entidad demandada lo hubiese incumplido, y en todo caso, no explicó las razones que fundamenten su pretensión, pues en la demanda solo citó el artículo referido, sin indicar de manera concreta por qué considera desacatado dicho precepto normativo.

Al respecto, debe precisarse que dentro del contexto de la carga de la prueba en este medio de control en específico también se ha expresado que *“incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*⁸. Por lo tanto, en materia de acción de cumplimiento, corresponde al actor tanto probar los hechos que alega como indicativos de la inobservancia de la norma o del acto administrativo cuyo cumplimiento demanda, como fundamentar las razones de su incumplimiento; deber que omitió el accionante en la presente acción constitucional.

Por todo lo anterior, el Despacho negará las pretensiones de la acción de cumplimiento.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Bogotá administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

⁸ Artículo 167 del CGP

RESUELVE:

PRIMERO.- Declárase improcedente la acción de cumplimiento promovida por el señor Hermann Gustavo Garrido Prada en relación con el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 2.2.2.6.1 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1 del Decreto 051 del 16 de enero de 2018, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO.- Niéganse las pretensiones de la acción, en cuanto al cumplimiento del artículo 61 de la Ley 1437 de 2011, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

TERCERO.- Notifíquese esta providencia a las partes en la forma dispuesta en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

CUARTO.- Si esta providencia no fuese impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **remítase** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



SONIA MILENA VARGAS GAMBOA
JUEZ