# TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
## SECCIÓN PRIMERA
## SUBSECCIÓN B

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil veinte (2020)

**AUTO INTERLOCUTORIO No. 2020-08-296 AC**

| | |
|---|---|
| NATURALEZA: | ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO. |
| ACCIONANTE: | HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA |
| ACCIONADO: | DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN – APC. |
| RADICACIÓN: | 25000-23-41-000-**2020-00530-**00 |
| TEMA: | Cumplimiento del artículo 2.2.36.4.1, 2.2.36.4.2 y 2.2.36.5.1 del Decreto 1083 de 2015 adicionado por el artículo 1° del Decreto 1038 de 2018. |
| ASUNTO: | Auto admite demanda. |

Magistrado: **MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponda respecto de la demanda de cumplimiento instaurada por el señor HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA de conformidad con lo siguientes:

## I. ANTECEDENTES.

El señor HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA, formula acción de cumplimiento de los artículos 2.2.36.4.1, 2.2.36.4.2 y 2.2.36.5.1 del Decreto 1083 de 2015 adicionado por el artículo 1° del Decreto 1038 de 2018, contra el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y la AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN – APC.

Al respecto, enuncia que el Presidente de la república de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política yen desarrollo del Decreto Ley 894 de 2017, el 21 de junio expidió el Decreto 1038 de 2018 "*Por el cual se adiciona el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con los requisitos de ingreso, selección, capacitación y estímulos para los empleos de los municipios priorizados en el Decreto Ley 893 de 2017*".

En esa medida, considera que para los años 2018, 2019 y lo corrido del año 2020 los Directores del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y de la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA desde la entrada en vigencia del Decreto 1038 de 2018 coordinadamente debieron diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación dirigidos a fortalecer las competencias, habilidades, aptitudes y destrezas que requieran los servidores públicos de los municipios priorizados, para poner en marcha los planes y programas para la implementación del Acuerdo de Paz, la cual deberá orientarse en los siguientes temas:

1. Resolución de conflictos
2. Ordenamiento territorial (uso y explotación de suelos)
3. Desarrollo económico y productivo
4. Proyectos de desarrollo
5. Formulación, gestión y evaluación de proyectos
6. Educación y cultura de paz
7. Gobernanza para la paz
8. Participación ciudadana
9. Rendición de cuentas y control social
10. Derechos humanos
11. Enfoque de género
12. Gestión de programas sociales
13. No estigmatización

Igualmente, arguye que los Directores del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y de la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA desde la entrada en vigencia del Decreto 1038 de 2018 tampoco han orientado metodológicamente de conformidad con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Formación y Capacitación los planes de acción institucional en su componente de capacitación elaborados en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y
Duradera.

Adicionalmente, sostiene que el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y de la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA desde la entrada en vigencia del Decreto 1038 de 2018 tampoco han coordinadamente adoptado un programa de becas anual para los municipios priorizados que se encuentran relacionados en el Decreto 893 de 2017, con el fin de que los funcionarios de dichos municipios puedan acceder a los estímulos adoptados en la norma mediante Programa de Becas, Comisiones de estudio y Reconocimiento a los mejores equipos de trabajo, y, que los servidores de estos municipios puedan ser comisionados a otras entidades públicas del orden nacional con el fin de que reciban capacitación en temas técnicos especializados que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

De otra parte, alega que el Director de la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA desde la entrada en vigencia del Decreto 1038 de 2018 tampoco ha garantizado anualmente los recursos para la oferta de los programas de capacitación y formación profesional, que garanticen el cierre de brechas de talento humano en materia de gestión pública y desarrollo territorial y regional.

Adicionalmente, afirma que los Directores del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y de la AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN-APC COLOMBIA desde la entrada en vigencia del Decreto 1038 de 2018 no han revisado las posibilidades para que las becas que ofrezcan gobiernos y organismos internacionales se asignen de manera preferente a los servidores de los municipios priorizados que manifiesten interés.

Todo lo anterior, teniendo en cuenta que no se le dio respuesta a la solicitud elevada en punto a verificar el cumplimiento de la norma en cita.

En tal virtud, solicita se acceda a las siguientes pretensiones:

> *"**PRIMERA**: Que se declare el incumplimiento del artículo 2.2.36.4.1 del Título 36 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1º del Decreto No. 1038 de 2018, por parte del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA** y de la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**.*
>
> ***SEGUNDA**: En consecuencia, se **ORDENE** a los Directores del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA** y de la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** que coordinadamente diseñen y ejecuten anualmente programas de formación y capacitación dirigidos a fortalecer las competencias, habilidades, aptitudes y destrezas que requieran los servidores públicos de los municipios priorizados, para poner en marcha los planes y programas para a implementación del Acuerdo de Paz, la cual deberá orientarse en los siguientes temas:*
>
> *1. Resolución de conflictos*
> *2. Ordenamiento territorial (uso y explotación de suelos)*
> *3. Desarrollo económico y productivo*
> *4. Proyectos de desarrollo*
> *5. Formulación, gestión y evaluación de proyectos*
> *6. Educación y cultura de paz*
> *7. Gobernanza para la paz*
> *8. Participación ciudadana*
> *9. Rendición de cuentas y control social*
> *10. Derechos humanos*
> *11. Enfoque de género*
> *12. Gestión de programas sociales*
> *13. No estigmatización*
>
> ***TERCERA**: Así mismo, se **ORDENE** a los Directores del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA** y de la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** que orienten metodológicamente de conformidad*

*con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Formación y Capacitación los planes de acción institucional en su componente de capacitación elaborados en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz Estable y Duradera.*

***CUARTA**: Que se declare el incumplimiento del artículo 2.2.36.4.2 del Título 36 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1º del DECRETO No. 1038 de 2018, por parte de la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**.*

***QUINTA**: En consecuencia, se **ORDENE** al Director de la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** que garantice anualmente los recursos para la oferta de los programas de capacitación y formación profesional, que garanticen el cierre de brechas de talento humano en materia de gestión pública y desarrollo territorial y regional.*

***SEXTA**: Que se declare el incumplimiento del artículo 2.2.36.5.1 del Título 36 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1º del DECRETO No. 1038 de 2018, por parte del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA** y de la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**.*

***SÉPTIMA**: En consecuencia, se **ORDENE** a los Directores del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA** y de la **ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** que coordinadamente adopten un programa de becas anual para los municipios priorizados que se encuentran relacionados en el Decreto 893 de 2017, con el fin de que los funcionarios de dichos municipios puedan acceder a los estímulos adoptados en la norma mediante Programa de Becas, Comisiones de estudio y Reconocimiento a los mejores equipos de trabajo, y, que los servidores de estos municipios puedan ser comisionados a otras entidades públicas del orden nacional con el fin de que reciban capacitación en temas técnicos especializados que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.*

***OCTAVA**: Que se declare el incumplimiento del artículo 2.2.36.5.1 del Título 36 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, adicionado por el artículo 1º del DECRETO No. 1038 de 2018, por parte del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA** y de la **AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN-APC COLOMBIA**.*

***SÉPTIMA**: En consecuencia, se **ORDENE** a los Directores del **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA** y de la **AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN-APC COLOMBIA** revisen las posibilidades para que las becas que ofrezcan gobiernos y organismos internacionales se asignen de manera preferente a los servidores de los municipios priorizados que manifiesten interés."*

## II. CONSIDERACIONES.

### 1. Jurisdicción y competencia.

Conforme al artículo 3 de la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, a la jurisdicción contencioso administrativa se le asignó el conocimiento de esta acción consagrada en el artículo 87 Constitucional.

En materia de competencia, le corresponde a los Tribunales Administrativos las acciones de cumplimiento en primera instancia, de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, al exigirse el cumplimiento de normas de rango constitucional, legal y reglamentario y al ser dirigida contra el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y la AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN - APC, entidades del orden nacional.

2. **Legitimidad de las partes.**

La legitimación en la causa de hecho hace referencia a la relación procesal entre la demandante y el demandado por medio de la pretensión procesal, es decir, se trata de un vínculo jurídico cuyo génesis es la atribución de una conducta en la demanda, y de su notificación al accionado, es entonces la capacidad jurídica procesal de las partes.

De otro lado, la legitimación en la causa material alude a la participación real de las personas en la circunstancia fáctica que dio origen a la formulación de la acción, sin que sea relevante el extremo de la litis del que se trate, así las cosas la legitimación en la causa se refiere a la calidad que tiene una persona para formular o contradecir las pretensiones de la demanda por cuanto es sujeto de la relación jurídica sustancial, es decir que exista identidad en la relación procesal y la relación sustancial.

En este caso existe legitimación por activa por cuanto el artículo 87 Constitucional, permite la interposición del medio de control a cualquier persona o entidad, sea pública o privada, nacional o extranjera en su imperativa disposición: *Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.*

En lo atinente a la legitimación por pasiva, en este momento procesal se encuentra configurada, al estimar el accionante que esta acción se dirige contra el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y la AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN - APC entidades a quienes considera le compete el cumplimiento de los artículos 2.2.36.4.1, 2.2.36.4.2 y 2.2.36.5.1 del Decreto 1083 de 2015 adicionado por el artículo 1° del Decreto 1038 de 2018.

3. **Identificación de la norma o acto administrativo del cual se pide su cumplimiento.**

La acción de cumplimiento incoada fue creada para el cumplimiento de una **norma con fuerza material de Ley** (Manifestación de la voluntad general, impersonal y abstracta contenida en leyes o Decretos con fuerza de ley cuyo fin es mandar, permitir, prohibir o castigar) o **acto administrativo** (manifestación de la voluntad de la administración que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas de carácter general), ya que para actos de carácter particular o concreto se debe acudir a la acción ordinaria, salvo que para el afectado haya un peligro grave e inminente.

En el presente asunto, la parte accionante invoca como incumplidos los artículos 2.2.36.4.1, 2.2.36.4.2 y 2.2.36.5.1 del Decreto 1083 de 2015 adicionado por el artículo 1° del Decreto 1038 de 2018

**4. La renuencia como requisito de procedibilidad.**

En efecto, la renuencia consiste en la actitud expresa o tácita negativa que asume una autoridad ante el reclamo o requerimiento que le formula un interesado para que cumpla con una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo, y por eso ha sido previsto como un requisito en la Ley 393 de 1997 para el ejercicio de la acción de cumplimento prevista en la norma constitucional, convirtiéndose en un anexo necesario tanto la prueba de la renuencia como la copia del acto administrativo incumplido cuando no tenga alcance nacional.

Y esta renuencia debe reunir los siguientes requisitos: (i) Formular petición a la autoridad de quien se pretende el cumplimiento; (ii) la solicitud debe hacerse de manera precisa, esto es, indicando en forma concreta la disposición de la cual se pide su cumplimiento de normas constitucionales; (iii) que el deber omitido se halle consagrado en un mandato imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad a la cual se le formula el cumplimiento; (iv) e sustento en que se funda el incumplimiento; (v) tratándose de un acto particular, lo debe formular el interesado o legitimado para hacerlo y (vi) que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el término de diez (10) días contados a partir de la solicitud.

El numeral 5º del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, dispone que la solicitud de cumplimiento deberá contener entre otras cosas, la prueba de la renuencia, esto es, la demostración de haberle pedido directamente su cumplimento a la autoridad respectiva.

Sobre este aspecto, tenemos que la Jurisprudencial del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, ha decantado al respecto la siguiente tesis:

> *"El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, 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"*[1]

En el asunto bajo análisis, se observa que el accionante allega copia del escrito petitorio del 09 de agosto de 2020 con soporte de remisión electrónica de la misma fecha, mediante el cual solicitó al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y la AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN – APC el cumplimiento de los artículos 2.2.36.4.1, 2.2.36.4.2 y 2.2.36.5.1 del Decreto 1083 de 2015 adicionado por el artículo 1° del Decreto 1038 de 2018.

En tal escenario, se advierte agotado debidamente el requisito de constitución en renuencia respecto de la autoridad demanda, en los términos del numeral 5º del artículo 10 de la Ley 393 de 1997.

**5. Requisitos formales de la solicitud.**

Revisada la demanda, se aprecia el cumplimento de los requisitos formales estipulados por el legislador en el artículo 10 de la Ley 393 de 1997: (1) El nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la acción (fl. 1), (2) la determinación de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo incumplido (fls. 6 y 7), (3) una narración de los hechos constitutivos del incumplimiento (fls. 7 a 12), (4) Determinación de la autoridad o particular incumplido (fl. 1), (5) Prueba de la renuencia, que consiste en la demostración de haberle pedido directamente su cumplimiento a la autoridad respectiva (fls. 16 a 25), (6) solicitud de pruebas y enunciación de las que pretenda hacer valer (Fls. 3 a 5 y 14).

**6. La procedencia o improcedencia de la acción.**

Se recordarán las causales para la improcedencia de la acción de cumplimento, que han sido sistematizadas por la doctrina, con el propósito de advertir que la acción de cumplimiento también debe superar este test: (i) Cuando se ha presentado demanda similar por los mismos hechos y normas; (ii) por no presentar la prueba de la constitución en renuencia (art. 12); (iii) Por existir otro medio de defensa judicial, salvo acción de tutela; (iv) Por perseguir el cumplimento de una norma que establece gastos (Corte Constitucional, Sentencia C-157/98 M.P. Antonio Barrera C.; Hernando Herrera V.) y (v) por no corregir la demanda.

En consecuencia, el Despacho

---

[1] *Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Consejero ponente: Darío Quiñonez Pinilla. Sentencia del veintisiete (27) de febrero de dos mil quince (2015). Radicación: 25000-23-26-2002-2896-01(ACU).*

**RESUELVE:**

**PRIMERO: ADMITIR** el presente mecanismo de control instaurada por HERMANN GUSTAVO GARRIDO PRADA en contra del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, la ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y la AGENCIA PRESIDENCIAL DE COOPERACIÓN – APC respecto del cumplimiento de los artículos 2.2.36.4.1, 2.2.36.4.2 y 2.2.36.5.1 del Decreto 1083 de 2015 adicionado por el artículo 1° del Decreto 1038 de 2018.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** personalmente esta providencia a la entidad accionada, entregándole copia de la demanda y sus anexos. En caso de no ser posible dentro de los tres (3) días siguientes a su admisión, se podrá notificar por cualquier medio que garantice el derecho de defensa, entre ellos, a la dirección electrónica habilitada para notificaciones judiciales. En igual modo, al agente del Ministerio público delegado ante este Tribunal.

**TERCERO**: **INFORMAR** al extremo pasivo de litigio que la decisión se proferirá dentro de los veinte (20) días siguientes a la admisión de la solicitud de cumplimiento y que tiene derecho a hacerse parte en el proceso y a allegar pruebas o solicitar su práctica, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**
Magistrado