



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
SALA DE DECISIÓN 4**

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO

Tunja, nueve (9) de agosto de dos mil veintidós (2022)

ACCIONANTE:	RICARDO ANDRÉS RODRÍGUEZ NOVOA
ACCIONADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
REFERENCIA:	15001-23-33-000- 2022-00392-00
MEDIO DE CONTROL:	CUMPLIMIENTO
TEMA:	CAMBIO DE CONTEXTO NORMATIVO – DEROGATORIA TÁCITA DE MANDATO REGLAMENTARIO
ASUNTO:	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Agotadas las etapas procesales precedentes, procede la Sala a proferir sentencia en los términos del artículo 187 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

DEMANDA¹

Solicitud de cumplimiento

1. El abogado Ricardo Andrés Rodríguez Novoa, actuando en nombre propio, formuló demanda para el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos (art. 146 CPACA), con el objeto de que se ordene a la Nación – Ministerio de Relaciones Exteriores dar cumplimiento al artículo 4.º del Decreto 1678 de 1958.

Fundamentos fácticos

2. El accionante enunció los fundamentos fácticos relevantes que se resumen enseguida:

3. Que el 4 de junio de 2022 radicó por correo electrónico una petición ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la que solicitó que se diera cumplimiento al artículo 4.º del Decreto-Ley (sic) 1678 de 1958, relativo al tratamiento de los empleados al servicio de la Nación y el uso de la

¹ Anotación 3 Samai.

bandera o el escudo de la República en la correspondencia o tarjetas personales de los funcionarios públicos.

4. Que la entidad respondió la solicitud el 28 de junio de 2022, en el sentido de afirmar que dicha norma se expidió bajo el régimen constitucional anterior y que, en el contexto normativo actual, cada entidad fija sus parámetros institucionales, con base en las directrices que emite la Presidencia de la República. Además, que el Ministerio de Relaciones Exteriores establece las directrices de uso de imagen de los funcionarios que hacen parte de su planta de personal en Colombia y el exterior, a través del manual de comunicaciones de la entidad.

5. Que, a juicio del accionante, el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha dado cumplimiento a la norma objeto del proceso.

TRÁMITE PROCESAL

6. El actor presentó la solicitud el 7 de julio de 2022² y el Tribunal la admitió con auto proferido el 13 de julio del presente año³. La providencia concedió 3 días a la entidad accionada para que se hiciera parte en el proceso, de conformidad con el inciso 2.º del artículo 13 de la Ley 393 de 1997.

7. Las notificaciones respectivas se surtieron al día siguiente por medio de mensaje de datos⁴.

PRONUNCIAMIENTO DE LA ENTIDAD ACCIONADA⁵

8. El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de su apoderado, se opuso a las pretensiones de la tutela y recalcó que la pretensión de la solicitud era improcedente porque el mandato presuntamente incumplido no está en cabeza de la entidad.

9. Sostuvo que, *"si bien el demandante hizo una petición de cumplimiento de forma descontextualizada con las competencias constitucionales y legales del Ministerio de Relaciones Exteriores"*, no existía inactividad, inoperancia o mala fe por parte de la entidad en la ejecución del ordenamiento jurídico. Asimismo, agregó que su manual de comunicaciones goza de presunción de legalidad, así como también las disposiciones emanadas del Gobierno Nacional sobre la materia.

² Anotación 3 Samai.

³ Anotación 5 Samai.

⁴ Anotaciones 7 a 9 Samai.

⁵ Anotación 10 Samai.

10. Insistió en que la petición del accionante no se sustenta en la ley, sino en una “*interpretación particular y subjetiva*” relativa a que la Oficina de Protocolo del ministerio debe elaborar una reglamentación especial, sin tener la habilitación constitucional y legal para ello.

11. Refirió que el artículo 4.º del Decreto 1678 de 1958 no establece una obligación clara, expresa y exigible que pueda pretenderse en acción de cumplimiento contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, en virtud de las competencias previstas en el Decreto 869 de 2016, de acuerdo con el sistema de fuentes del ordenamiento jurídico colombiano.

12. Formuló como excepciones previas las siguientes:

13. Falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de determinar la renuencia: Consideró que no existe unidad de materia entre el agotamiento del requisito relacionado con la constitución en renuencia, la respuesta que emitió el Ministerio de Relaciones Exteriores y la existencia de un deber imperativo que surja del artículo 4.º del Decreto 1678 de 1958.

14. Reiteró que, como la entidad carece de competencia para regular el asunto, no fue constituida en renuencia por el actor.

15. Falta de legitimación en la causa por pasiva: Insistió en que el Ministerio de Relaciones Exteriores no reúne los requisitos para ser llamado a comparecer como demandado ni vinculado, pues “*no tiene una función atribuida de forma expresa y exclusiva en la norma que se aduce subjetivamente que se está incumpliendo*”.

16. Finalmente, repitió la argumentación alusiva a las funciones actuales de la entidad y su falta de competencia frente al asunto.

II. CONSIDERACIONES

PROBLEMA JURÍDICO

17. Se contrae a establecer si: *¿En el contexto normativo actual, el Ministerio de Relaciones Exteriores es competente para cumplir el mandato contenido en el artículo 4.º del Decreto 1678 de 1958?*

18. De la interpretación de los argumentos de las partes y la normatividad aplicable al caso, la Sala anuncia la posición que asumirá así:

Tesis argumentativa propuesta por la Sala

En primer lugar, las excepciones previas que propuso la entidad accionada son improcedentes, debido a que dicha figura y su trámite es incompatible con el procedimiento especial que prevé la Ley 393 de 1997.

De otro lado, si bien el artículo 4.º del Decreto 1678 de 1958 contempla un mandato que, en principio, es imperativo e inobjetable y está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el ordenamiento jurídico actual hace que la entidad carezca de competencia para emitir una reglamentación.

Esto por cuanto sus funciones esencialmente giran en torno a la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, así como la administración del servicio exterior, mientras que el artículo objeto de la solicitud se refiere al trato de los servidores públicos en general y al manejo de la imagen institucional (uso de símbolos patrios en correspondencia y tarjetas personales).

En ese orden de ideas, la Sala considera que el nuevo orden constitucional y la modificación del objeto y las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores implicaron la derogatoria tácita del artículo 4.º del Decreto 1678 de 1958 y, por consiguiente, su inexigibilidad actual.

Por esa razón, el Tribunal negará las pretensiones del medio de control.

CASO CONCRETO

Disposición presuntamente incumplida

19. La parte actora indica que el artículo incumplido es el 4.º, que a su vez remite a los artículos 2.º y 3.º:

“(…)

DECRETO 1678 DE 1958
(agosto 30)

por el cual se reglamenta el artículo 340 de la ley 4ª de 1913, y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia

En uso de las facultades que le confiere el artículo 120 de la Constitución Nacional,

DECRETA:

(…)

Artículo segundo. *En lo sucesivo, el Presidente de la República y los demás empleados al servicio de la Nación, sea cual fuere el Orden jerárquico que establecen la constitución y las leyes de la República, recibirán el tratamiento que corresponda a la denominación del cargo que desempeñen sin anteponer ningún adjetivo a excepción de 'señor' y 'usted', según el caso.*

Artículo tercero. *Ningún funcionario público podrá usar en su correspondencia o tarjetas personales la bandera o el escudo de la República.*

Artículo cuarto. *La Oficina de Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores elaborará una reglamentación especial para la aplicación de las disposiciones establecidas en los artículos segundo y tercero del presente Decreto.*

(...)” (Subraya fuera del texto original)

Análisis de la Sala

La formulación de excepciones previas es incompatible con el trámite de la acción de cumplimiento

20. La Sala advierte que el Ministerio de Relaciones Exteriores, al momento de pronunciarse frente a la solicitud, formuló dos excepciones que consideró de carácter previo. No obstante, el trámite especial de la acción de cumplimiento no contempla esa posibilidad, la cual es incompatible con su procedimiento.

21. De conformidad con la Ley 393 de 1997, esta acción constitucional cuenta con unos requisitos mínimos (art. 10), cuyo cumplimiento es objeto de control por parte del juez antes de iniciar el trámite del proceso (art. 12). Incluso, la petición puede presentarse verbalmente cuando el solicitante no sepa leer ni escribir, sea menor de edad o se encuentre en situación de extrema urgencia (art. 10 inc. final).

22. Una vez la solicitud es admitida, su impulso es preferente (art. 11), al punto que el juez está facultado para ordenar el cumplimiento inmediato sin actuaciones adicionales “cuando el fallo se funde en un medio de prueba del cual se pueda deducir una grave o inminente violación de un derecho por el incumplimiento del deber contenido en la Ley o Acto Administrativo, salvo que en el término de traslado el demandado haya hecho uso de su derecho a pedir pruebas” (art. 15.)

23. En este orden de ideas, la sencillez de los requisitos de la solicitud y la agilidad que es de la esencia del trámite hacen incompatibles las excepciones previas, cuya finalidad consiste en sanear el trámite

procesal⁶. Además, la brevedad del procedimiento de primera instancia (que básicamente se reduce a permitir a la entidad accionada que se pronuncie y, si así lo considera, pida y aporte pruebas), hace inviable impartirles el trámite previsto en el parágrafo 2.º del artículo 175 del CPACA y mucho menos terminar el litigio anticipadamente, de ser el caso.

24. En adición, el artículo 30 de la Ley 393 de 1997 establece que sus vacíos actualmente deben llenarse con el CPACA, pero no en cualquier aspecto de forma indiscriminada, sino “*en lo que sea compatible con la naturaleza de las Acciones de Cumplimiento*”. De lo contrario, el trámite especial y sumario terminaría asimilándose al ordinario, en oposición a la intención del legislador.

25. Lo anterior sin perder de vista que el incumplimiento del requisito de procedibilidad atinente a la constitución en renuencia da lugar al rechazo de la demanda, ya sea en el primer auto del proceso (art. 12) o en la sentencia, como lo ha reiterado la jurisprudencia del Consejo de Estado⁷.

26. Por lo anterior, la Sala rechazará por improcedentes las excepciones previas que propuso el Ministerio de Relaciones Exteriores, con las precisiones que efectuará a continuación.

El Ministerio de Relaciones Exteriores actualmente carece de competencia para materializar el mandato que el actor considera incumplido

27. El Ministerio de Relaciones Exteriores aduce un único argumento defensivo, relativo a su falta de competencia para materializar el mandato presuntamente incumplido, debido a los cambios que se han producido en el ordenamiento jurídico desde la expedición del Decreto 1678 de 1958.

⁶ Ver, por ejemplo: C.E., Sec. Tercera, Auto 2016-00678 (63626), mar. 6/2020. M.P. M.P. María Adriana Marín: “(...) Las excepciones que tienen el carácter de previas buscan el saneamiento del tránsito procesal, para efectos de que este llegue a buen término; por su parte, las perentorias se presentan cuando el demandado esgrime hechos distintos de los propuestos por la parte actora y que se dirigen a desconocer o atacar la existencia del derecho reclamado (...)”

⁷ Ver, por ejemplo: C.E., Sec. Quinta, Sent. 2016-00387 (ACU), sep. 15/2016. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio: “(...) Advierte la Sala que en la demanda el actor no incluyó ninguna referencia al posible riesgo de un perjuicio irremediable, ni sustentó aquellos motivos por los cuales dicha situación podría llegar a ocurrir, lo cual hace que no pueda sustraerse del agotamiento del requisito de procedibilidad. // En consecuencia, **la sentencia del a quo será confirmada en cuanto rechazo de la acción de cumplimiento, que es lo procedente en los casos en los cuales no haya sido acreditada la constitución de la renuencia.** (...)” (Negrilla fuera del texto original)

28. Por ende, el Tribunal analizará este punto concreto, aun cuando la entidad acumule varias denominaciones para el mismo efecto y enfoque ese solo razonamiento desde diferentes perspectivas como, por ejemplo, la inexigibilidad de la prescripción reglamentaria, el incumplimiento del requisito de constitución en renuencia o la falta de legitimación en la causa por pasiva.

29. En primer lugar, el artículo 4.º del Decreto 1678 de 1958 contempla un mandato que, en principio, es imperativo e inobjetable, relacionado con la elaboración de una reglamentación especial para los artículos 2.º y 3.º de la misma disposición (trato para los empleados al servicio de la Nación y uso de la bandera o el escudo de la República en la correspondencia o tarjetas personales de los funcionarios públicos). Igualmente, cuenta con un destinatario específico, que es la Oficina de Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores (autoridad pública).

30. En ese sentido, el mandato no surge de una interpretación subjetiva del actor, como lo reiteró dicha entidad insistentemente, pues su contenido es preciso y claro. Por consiguiente, la constitución en renuencia no fue aparente ni se elevó a una entidad que no correspondía.

31. Por otro lado, la norma tiene carácter de acto administrativo reglamentario, debido a que al expedirla el presidente de la República actuó como suprema autoridad administrativa, de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución Nacional de 1886, que aparece como fundamento de la actuación. No se trata, entonces, de un decreto-ley, como lo asegura la parte demandante.

32. Ahora bien, la titulación del Decreto 1678 de 1958 indica que la norma "reglamenta el artículo 340 de la Ley 4.ª de 1913". No obstante, el contenido de esa disposición es el siguiente:

*"(...) **ARTICULO 340.** Derógase la Ley 149 de 1888, la Ley 20 de 1908 y la Ley 88 de 1910, a excepción del artículo 67 de esta última, que continuará en vigor. (...)"*

33. Así las cosas, no parece claro el precepto del que se deriva el reglamento o, dicho de otra forma, cuál es el fundamento de derecho del acto en mención. Igualmente, las normas derogadas trataban temas referentes a la organización del Estado, los cuales fueron regulados posteriormente, entre otros, con los Códigos de Régimen Municipal y Departamental, las Leyes 5.ª de 1992, 136 de 1994 y 489 de 1998, e incluso con la Constitución Política de 1991.

34. Las características de la remisión normativa (que puede tratarse de un error de redacción), sumadas a la antigüedad del decreto, dificultan la labor dirigida a verificar si el acto todavía está vigente o perdió fuerza ejecutoria, en los términos del artículo 91-2 del CPACA⁸.

35. A pesar de esta situación, el Tribunal considera que le asiste la razón al Ministerio de Relaciones Exteriores, pues el ordenamiento jurídico actual hace que carezca de competencia para emitir la reglamentación en comento.

36. Al respecto, la competencia es la facultad o el poder jurídico que tiene una autoridad para ejercer determinada función. Por esa razón, el Consejo de Estado, siguiendo la doctrina, ha reiterado que “*la incompetencia o falta de competencia se materializa cuando el autor profiere un acto pese que a no tenía el poder legal para expedirlo, es decir, cuando la decisión se toma si estar facultado legalmente para ello*”⁹.

37. Esta consideración se deriva de lo previsto en los artículos 121¹⁰ y 122¹¹ de la Constitución, a partir de los cuales el alto tribunal ha concluido que “*la incompetencia [es] la regla general, mientras que la competencia es la excepción, ya que se restringe a la que de manera expresa les otorga el ordenamiento jurídico a las distintas autoridades*”¹².

38. Como consecuencia de esa premisa, dentro de las características de la competencia se encuentran su origen objetivo y taxatividad, como lo expone la jurisprudencia:

“(…) la **competencia** tiene como características: i) **un origen objetivo** «[...] en razón de que a todo funcionario u organismo la competencia le viene dada por el ordenamiento jurídico [...]»; ii) **es taxativa** «[...] toda vez que aparece señalada de manera expresa y precisa, tanto en su objeto como en las circunstancias que la determina [...]»; iii) **es irrenunciable**, «[...] por cuanto los funcionarios no pueden declinar la atribución correspondiente [...]»; iv) **es inenajenable**, pues «[...] no le es permitido transferir su titularidad

⁸ “(…) **ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.** Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos: (...) **2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.** (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

⁹ C.E., Sec. Quinta, Sent. 2015-00046, dic. 15/2015, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

¹⁰ “(…) **ARTÍCULO 121.** Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. (...)”

¹¹ “(…) **ARTÍCULO 122.** No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente. (...)”

¹² C.E., Sec. Tercera, Sent. 1997-04170 (32906), ago. 16/2018, M.P. Stella Conto Díaz Del Castillo.

mediante actos suyos [...]»; v) es improrrogable, en tanto que «[...] no debe ejercerse por fuera de las circunstancias de tiempo, modo, lugar, etc. Que prevé la Constitución, la ley o el reglamento [...]» y; vi) es indelegable, en tanto que su titular «[...] sólo puede transferir el ejercicio de la misma cuando cualquiera de estas fuentes normativas le dan expresa autorización y bajo las circunstancias que al efecto les sean señaladas en las disposiciones respectivas; es decir, de manera excepcional [...]» (...)”¹³ (Subraya y negrilla fuera del texto original)

39. Teniendo en cuenta lo anterior, en la actualidad el Decreto 869 de 2016 establece la estructura del ministerio en mención con base en su objeto, el cual está delimitado en su artículo 3.º, así:

“(...) **ARTÍCULO 3o. OBJETIVOS.** El Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo rector del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores y le corresponde, bajo la dirección del Presidente de la República, **formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de la República.** (...)” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

40. A partir de estos criterios, el artículo 4.º del Decreto 869 de 2016 contempla 25 funciones a cargo de la cartera ministerial, dentro de las que no se encuentra ni encuadra la regulación del trato a los empleados al servicio de la Nación ni el uso símbolos patrios en la correspondencia o tarjetas personales de los funcionarios públicos.

41. A su vez, el artículo 8.º enlista las siguientes funciones a cargo de la ahora Dirección de Protocolo de la entidad:

ARTÍCULO 8o. DIRECCIÓN DEL PROTOCOLO. Son funciones de la Dirección del Protocolo, las siguientes:	
1. Dirigir las actividades propias del <u>protocolo y ceremonial diplomático</u> del Estado y asesorar sobre el particular a las entidades oficiales que lo soliciten.	9. Servir de <u>enlace entre los Consulados y Misiones Diplomáticas acreditados en Colombia y las entidades oficiales correspondientes</u> , así como remitir las reclamaciones laborales que presenten los ciudadanos colombianos o residentes permanentes que trabajen en las citadas Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares.
2. Preparar, organizar, coordinar y vigilar el cumplimiento de las normas pertinentes en todos los <u>actos o ceremonias</u> a los que concurra el Presidente de la República y en los que participen miembros del Cuerpo Diplomático o funcionarios oficiales extranjeros.	10. Evaluar y registrar la <u>acreditación</u> correspondiente de los miembros del personal de las Misiones diplomáticas, consulares, de organismos internacionales y de cooperación, y autorizar la expedición de los
3. Coordinar todos los aspectos de <u>ceremonial y protocolo</u> en las visitas	

¹³ C.E., Sec. Segunda, Sent. 2012-01965 (0537-15), oct. 4/2018, M.P. William Hernández Gómez.

<p>que realicen al país los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno, altas autoridades de Estado y otras personalidades invitadas por el Gobierno Nacional.</p> <p>4. Coordinar y apoyar las <u>visitas oficiales</u> que realicen fuera del país el Presidente de la República, el Vicepresidente y el Ministro de Relaciones Exteriores.</p> <p>5. Coordinar todas las tareas relacionadas con el otorgamiento de las <u>condecoraciones</u> nacionales de las Ordenes de Boyacá, de San Carlos y Nacional al Mérito y tramitar la autorización a funcionarios colombianos para aceptar condecoraciones extranjeras.</p> <p>6. Tramitar las solicitudes de <u>audiencias protocolarias</u> de los Jefes de Misiones Extranjeras, funcionarios oficiales extranjeros y funcionarios de organismos internacionales, con el Presidente de la República, con el Vicepresidente, con el Ministro de Relaciones Exteriores, con los Viceministros y con el Secretario General del Ministerio.</p> <p>7. Señalar la <u>precedencia de los agentes diplomáticos y determinar la de los asistentes a ceremonias o actos oficiales</u> que cuenten con la presencia del Presidente de la República, del Vicepresidente, del Ministro de Relaciones Exteriores, de los Viceministros, del Secretario General del Ministerio o del Cuerpo Diplomático acreditado ante el Estado colombiano.</p> <p>8. Tramitar las solicitudes, en consulta con los Viceministerios y Direcciones correspondientes, de <u>beneplácito</u> que se presenten ante el Gobierno Nacional para la designación de los Jefes de Misión extranjeros, y de aprobación en los casos de otros miembros del personal de las Misiones que así lo requieran, al igual que el <u>reconocimiento de cónsules extranjeros</u> en Colombia.</p>	<p>diferentes documentos de identificación de dichas personas.</p> <p>11. Gestionar ante las autoridades nacionales la aplicación de los <u>privilegios e inmunidades</u> a que tengan derecho las Misiones extranjeras y los miembros del personal de estas, acreditados ante el Estado colombiano.</p> <p>12. Velar por el cumplimiento, conforme a los tratados internacionales, de los <u>privilegios e inmunidades</u> a que tengan derecho las misiones extranjeras y los miembros del personal de estas, acreditados ante el Estado colombiano.</p> <p>13. Estudiar, tramitar y resolver las solicitudes de <u>visas preferenciales</u>.</p> <p>14. Ordenar la preparación y revisión de las <u>cartas credenciales, exequátur, diplomas y de otros documentos de esta índole</u>.</p> <p>15. Asistir técnicamente a la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales y a los Despachos de los Viceministerios, en la negociación de acuerdos internacionales, en aquellos aspectos relativos a <u>privilegios e inmunidades</u> y emitir los conceptos que le soliciten.</p> <p>16. Mantener actualizados los <u>directorios del cuerpo diplomático y consular y de los organismos internacionales</u> con representación o sede en Colombia.</p> <p>17. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del <u>Sistema Integrado de Gestión Institucional</u>.</p> <p>18. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.</p>
--	--

42. En este orden de ideas, a grandes rasgos la Dirección de Protocolo actualmente se ocupa de coordinar el protocolo y ceremonial diplomático, coordinar el otorgamiento y la autorización para recibir condecoraciones, tramitar solicitudes de audiencias protocolarias, tramitar solicitudes de beneplácito (plácet), reconocimiento de cónsules extranjeros y otras acreditaciones similares, servir de enlace con otras entidades oficiales, gestionar y conceptuar sobre privilegios e inmunidades, tramitar documentos sujetos a homologación y mantener actualizado el directorio del cuerpo diplomático y consular y de los organismos internacionales.

43. Según se observa, ninguna de estas funciones comprende los aspectos bajo examen, máxime que, como se dijo, estos no tienen que ver con la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, o con la administración del servicio exterior, sino con el trato de los servidores públicos en general y el manejo de la imagen institucional.

44. Cabe anotar que, en todo caso, las funciones de las dependencias de una entidad no pueden exceder el objeto de ella misma, lo cual no solo es una consecuencia lógica de la organización administrativa del Estado, sino también concuerda con lo que prevé el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 sobre los parámetros a tener en cuenta al momento de modificar la estructura de las entidades y organismos del orden nacional (norma que constituye uno de los fundamentos del Decreto 869 de 2016):

“(...) ARTICULO 54. PRINCIPIOS Y REGLAS GENERALES CON SUJECIÓN A LAS CUALES EL GOBIERNO NACIONAL PUEDE MODIFICAR LA ESTRUCTURA DE LOS MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMAS ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS DEL ORDEN NACIONAL. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales:

(...)

e) Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;

f) Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo;

(...)

k) No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden; (...)”

45. Por ende, la autoridad que tenía a su cargo el acatamiento del mandato reglamentario ya no es competente para ello. Esta conclusión permite inferir que el artículo 4.º del Decreto 1678 de 1958 fue derogado tácitamente con el nuevo orden constitucional y la modificación del objeto y las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

46. En otras palabras, si el mandato creado hace un poco más de 60 años no se encuadra hoy dentro de las competencias del ministerio en comento, es porque el nuevo diseño institucional hizo que perdiera vigencia. Por consiguiente, actualmente es inexigible a través de la acción de cumplimiento, como lo explica el Consejo de Estado:

*“(...) 36. [El mandato objeto de la acción de cumplimiento] Debe ser expreso porque el mandato que se pide cumplir tiene que constar en una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo y, **actualmente, exigible porque se trata de hacer respetar el ordenamiento jurídico, entonces, no podrá el juez constitucional disponer el acatamiento de una obligación que ha no esté vigente.** (...)”¹⁴ (Negrilla fuera del texto original)*

47. Y, en otra oportunidad, el alto tribunal indicó:

“(...) Al respecto se advierte que como lo mencionó el apoderado de la parte accionada y el Tribunal, el Decreto Ley 3418 de 1954, fue tácitamente derogado por la Ley 9ª de 1991 (...); por tanto la norma invocada no está vigente, ni tiene fuerza ejecutoria, en cuanto desapareció del mundo jurídico, lo que implica que dejó de existir, luego no puede producir efecto jurídico alguno.

***En ese orden el acto administrativo objeto de cumplimiento, carece del elemento de actual exigibilidad. Así, es de resaltar que una de las características del deber que se pide cumplir es que sea actualmente exigible, es decir, que para el momento en que se acuda a la acción la norma o el acto administrativo se encuentre desacatado, circunstancias que no se presentan en el caso concreto; por tanto, esta acción no es viable para reclamar que el juez emita órdenes para superar situaciones expiradas, porque la acción no procede para revivir oportunidades de reclamo fenecidas como ocurre en el presente caso.** (...)”¹⁵ (Subraya y negrilla fuera del texto original)*

48. En adición, no puede perderse de vista que los aspectos objeto de la acción responden a lógicas y prácticas de la época, que quedaron atrás con el avance social y el desarrollo de derechos y principios constitucionales modernos. Un ejemplo de ello eran las saluciones grandilocuentes y tratamientos reverenciales a los “empleados al servicio de la Nación”.

¹⁴ C.E., Sec. Quinta, Sent. 2021-00565 (ACU), oct. 14/2021. M.P. Rocío Araújo Oñate.

¹⁵ C.E., Sec. Quinta, Sent. 2018-00649 (ACU), sep. 19/2018. M.P. Rocío Araújo Oñate.

49. Hoy en día, las relaciones personales entre los ciudadanos y los servidores públicos parten de principios como la dignidad humana y derechos como el libre desarrollo de la personalidad, de manera que no existe ninguna exigencia de contenido jurídico que obligue a otorgar tratamientos extraordinarios. Entonces, desde otra perspectiva, tampoco resulta necesario en términos regulatorios definir la forma como deben presentarse estos contactos sociales.

50. Por otra parte, la imagen institucional, que anteriormente se refería primordialmente a la correspondencia física y a las tarjetas de presentación de los funcionarios, actualmente no está ligada a la diplomacia. Por ese motivo, como lo señaló la entidad accionada, su homogenización es llevada a cabo por otras dependencias, como la Consejería Presidencial para las Comunicaciones, la cual desarrolló el manual denominado "*Guía de sistema gráfico del Gobierno de Colombia*"¹⁶.

51. Con fundamento en todo lo anterior, el Tribunal negará las pretensiones del medio de control.

CONDENA EN COSTAS

52. Teniendo en cuenta el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, el Tribunal no dictará condena en costas, en razón a que en las acciones de cumplimiento se ventila un interés público y la demanda no careció de fundamento legal¹⁷.

53. En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión 4, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA:

PRIMERO: RECHAZAR por improcedentes las excepciones previas que propuso el Ministerio de Relaciones Exteriores, por las razones expuestas en precedencia.

SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de acuerdo con las consideraciones efectuadas en la parte motiva de esta sentencia.

¹⁶ <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre/DocumentosSIGEPRE/G-SA-01-Manual-gobierno.pdf.pdf>. Consultado el 10 de agosto de 2022.

¹⁷ Sobre los criterios para disponer sobre la condena en costas en vigencia de la Ley 2080 de 2021, ver, por ejemplo: TAB, Sent. 2018-00229, mar. 8/2022. M.P. José Fernández Osorio, entre otras.

TERCERO: Sin condena en costas en esta instancia.

CUARTO: NOTIFICAR personalmente la presente decisión a las partes, como lo indica el artículo 8.º de la Ley 2213 de 2022, en concordancia con el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

QUINTO: En los términos del inciso final del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el artículo 7.º de la misma norma, **ADVERTIR** que, una vez esta sentencia adquiera firmeza, hará tránsito a cosa juzgada y no podrá instaurarse una nueva acción con la misma finalidad.

SEXTO: Por secretaría, remítase copia de la presente providencia a la ANDJE, de conformidad con lo indicado en el inciso final del artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

SÉPTIMO: En firme esta providencia, archívese el expediente y déjense las constancias de rigor en el sistema Samai.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala de Decisión, en sesión virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Firmado electrónicamente
JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

Firmado electrónicamente
BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS
Magistrada

Firmado electrónicamente
FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS
Magistrado

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma Samai por los magistrados que integran la Sala de Decisión. En consecuencia, se garantiza su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.