



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

SENTENCIA
(No. 235-09-2026 AC)

Bogotá, D.C., Ocho (08) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

NATURALEZA: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO.
RADICACIÓN: 25000-23-41-000-2026-01355-00
ACCIONANTE: CARLOS MARIO SALGADO MORALES
- JHONATHAN FELIPE CÓRDOBA
FAJARDO
ACCIONADO: NACIÓN - MINISTERIO DEL TRABAJO
- MINISTERIO DE SALUD Y
PROTECCIÓN SOCIAL
TEMA: Cumplimiento del artículo 56 de la
Ley 2466 de 2025
ASUNTO: Sentencia de primera instancia

Magistrado ponente: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Procede la Sala, en primera instancia, a resolver la solicitud de cumplimiento del artículo 56 de la Ley 2466 de 2025, contra el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social.

I. CONTENIDO DE LA PRESENTE SENTENCIA:

La presente decisión tendrá la siguiente estructura: I. Contenido de la sentencia; II. Antecedentes (exposición de (i) los hechos, pretensiones y pruebas a que se hace referencia en la acción de cumplimiento, (ii) la respuesta de las entidades accionadas y (iii) pruebas); III. Actuación procesal; IV. Consideraciones y fundamentos (Competencia, exposición del problema jurídico planteado por el caso; resolución del mismo y aplicación de esas reglas al caso concreto) y V. Decisión (libramiento de las órdenes a que haya lugar).

II. ANTECEDENTES:

1. Acción de Cumplimiento: (hechos, pretensiones y pruebas aportadas)

Los señores Carlos Mario Salgado Morales y Jhonathan Felipe Córdoba Fajardo, actuando en nombre propio, interponen acción de cumplimiento contra la Nación - Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, por el presunto incumplimiento del artículo 56 de la Ley 2466 de 2025.

En esa medida, señalan que, el 25 de junio de 2025, el Presidente de la República de Colombia sancionó la Ley 2466 de 2025, “por medio de la cual se expide la reforma laboral”, por tanto, de conformidad con lo previsto en su artículo de

vigencia, comenzó a regir a partir de la mencionada fecha.

Al respecto, refieren que el artículo 56 prevé en su párrafo que el Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, deberá expedir los lineamientos para asegurar la tenencia responsable de animales en entornos laborales, que incluirán como mínimo: condiciones de salud animal, medidas de bioseguridad, protocolos de convivencia, responsabilidades del empleador y del trabajador y procedimientos ante situaciones de emergencia o conflicto.

A su vez, traen a colación que el legislador otorgó a las referidas entidades un plazo de doce meses contados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 2466 de 2025, para expedir los lineamientos sobre tenencia responsable de animales en entornos laborales previstos en el párrafo del artículo 56, con el propósito de asegurar la tenencia responsable de animales en entornos laborales flexibles, en condiciones de salud animal, bioseguridad y convivencia.

En consecuencia, refieren que atendiendo que la Ley entró en vigencia el 25 de junio de 2025, las entidades accionadas contaban con plazo hasta el 25 de junio de 2026, para expedir los lineamientos y cumplir la norma invocada en la presente acción.

No obstante, afirman que, pese a la orden expresa e imperativa impartida por el legislador al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Salud y Protección Social, a la fecha de presentación de esta acción dicha obligación no ha sido cumplida, encontrándose vencido el término legal previsto para ello, sin que se evidencie la expedición de los lineamientos.

Así las cosas, exponen que, el 26 de junio de 2026, radicaron un requerimiento dirigido a cada una de las entidades, pero, no han obtenido respuesta alguna.

En consecuencia, solicita:

“PRIMERA: Se DECLARE que la NACIÓN - MINISTERIO DEL TRABAJO y al MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL han incumplido el deber legal contenido en el párrafo del artículo 56 de la Ley 2466 de 2025, al no haber expedido, dentro del término perentorio de doce (12) meses contados desde la entrada en vigencia de la ley, los lineamientos para asegurar la tenencia responsable de animales en entornos laborales.

SEGUNDA: Como consecuencia de lo anterior, se ORDENE a la NACIÓN - MINISTERIO DEL TRABAJO y el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL que, dentro de un término perentorio, den cumplimiento efectivo al mandato contenido en el párrafo del artículo 56 de la Ley 2466 de 2025 y, en consecuencia, expidan, de manera coordinada, los lineamientos para asegurar la tenencia responsable de animales en entornos laborales, que incluyan como mínimo las condiciones de salud animal, medidas de bioseguridad, protocolos de convivencia, responsabilidades del empleador y del trabajador, y procedimientos ante situaciones de emergencia o conflicto.

2. Pronunciamiento de las Entidades Accionadas

- Ministerio del Trabajo

El Ente Ministerial alude que, no es procedente la acción de cumplimiento, toda vez que el actor considera que se vulnera o se deja de cumplir una norma, pero, ni siquiera indica cuál, como tampoco quién supuestamente ha dejado de cumplir y es incumplida.

Ahora bien, refiere que se presenta un acto administrativo complejo, cuya naturaleza es la reglamentación de la ley, pero en frente de una decisión que nace de la unión de la voluntad de dos o más autoridades o órganos diferentes.

Seguido de ello, expone que ha manifestado el Consejero de Estado William Hernández Gómez que los actos administrativos pueden clasificarse, según el número de órganos que intervienen en su expedición, en simples y complejos; siendo los primeros aquellos que se profieren por una sola autoridad, independientemente de que esta sea individual o colegiada y, los segundos, los que se emiten con la concurrencia sucesiva de dos o más voluntades administrativas.

Al respecto, trae a colación que estos últimos, se subclasifican, por un lado, en actos complejos propios, en los que intervienen varios órganos diferentes en su expedición y, por el otro, en complejos impropios, en los que, si bien existe concurrencia de voluntades en su producción, se da al interior de una misma entidad, por lo general entre autoridades de distinta jerarquía, como cuando se resuelven los recursos del procedimiento administrativo.

Incluso, agrega que a pesar de que el acto complejo está formado por la concurrencia de diversas voluntades, cuando se pretende su nulidad debe acusarse su total complejidad, aunque el vicio solo afecte a uno de los actos que lo integran.

De otra parte, aduce que tal y como se desprende de la norma incumplida a voces de los actores y dada la naturaleza que se predicaría de un acto administrativo reglamentario y de carácter general, es necesario manifestar que, una reclamación de tal naturaleza desconoce el carácter impropio que encierra el mandato normativo señalado, como también que la materia a reglamentar implica acciones que van más allá del plazo concedido especialmente en la transición de un gobierno a otro, con cambios de jefe de carteras ministeriales y composición de los equipos que concurren a la reglamentación de un mandato legal que reviste complejidad por sí mismo.

Asimismo, propone como excepciones:

i) **Buena Fe del Ministerio del Trabajo**, toda vez que ha obrado de conformidad a las competencias que le son exigibles y, no se puede exigir el cumplimiento de unas normas por una vía procesal judicial cuando existen otras en el ordenamiento jurídico, que señalan las competencias que efectivamente viene cumpliendo.

ii) **La innominada**, con el fin que, si después de la valoración del proceso y de las pruebas aparece probada cualquier otra excepción, esta sea declarada.

Finalmente, solicita:

“Con fundamento en las razones de la defensa expuestas en acápite anterior, le solicito respetuosamente al MAGISTRADO PONENTE MOISÉS RODRIGO MAZABEL

PINZÓN, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA en la respectiva sala de decisión, declarar improcedente la presente acción de cumplimiento respecto del Ministerio del Trabajo promovida por CARLOS MARIO SALGADO MORALES - JHONATHAN FELIPE CÓRDOBA FAJARDO. Debido a que no existe ni se probó incumplimiento de lo señalado por el accionante. Como consecuencia de ello deberán negarse las pretensiones del actor dentro de la acción de cumplimiento de marras en contra de la entidad que apodero y se ordene el archivo del expediente.”

- Ministerio de Salud y Protección Social

Durante el trámite de primera instancia, guardó silencio.

3. Pronunciamiento del Ministerio Público

El Ministerio Público guardó silencio durante el trámite de primera instancia.

III. ACTUACIÓN PROCESAL:

Mediante el Auto Interlocutorio No. 456-08-2026 AC de 06 de agosto de 2026 (Archivo 005), se admitió la demanda de cumplimiento formulada por Carlos Mario Salgado Morales y Jhonathan Felipe Córdoba Fajardo, actuando en nombre propio, decisión que fue notificada a las entidades accionadas a través de los medios electrónicos dispuestos para tal fin.

A través del siguiente escrito, una de las entidades demandadas respondió a la acción de cumplimiento, así:

- i. Ministerio del Trabajo - 24 de agosto de 2026 (Archivo 007);

Ahora bien, respecto del Ministerio de Salud y Protección Social no se obtuvo respuesta alguna.

En virtud de lo anterior, no habiendo circunstancia que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver desarrollando las siguientes,

IV. CONSIDERACIONES:

1. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer de la presente acción de cumplimiento de conformidad con lo establecido por el artículo 152, numeral 16 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, norma que establece lo siguiente:

“Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.” (Negrillas adicionales de la Sala).

Conforme a la directriz normativa en cita, los tribunales administrativos conocen en primera instancia de las acciones de cumplimiento contra las autoridades del

orden nacional, como sucede en este asunto tratándose del MINISTERIO DE TRABAJO y el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, entidades del orden nacional.

2. Legitimación.

Es necesario destacar que la legitimación en la causa atiende a dos (2) clases, (i) la de hecho y (ii) el material. La primera de ellas hace referencia a la relación procesal entre el demandante y el demandado con fundamento en la pretensión deprecada, esto es, el señalamiento que hace el accionante a través de la exposición fáctica y la sustentación de las súplicas, por otra parte, la legitimación material en la causa se sujeta estrictamente a la participación real de los sujetos en el hecho que dio origen a la solicitud de cumplimiento, indiferentemente de que se le haya demandado o no.¹

Así las cosas, las partes están legitimadas y con interés en el asunto, de manera que existe identidad en la relación sustancial y procesal establecida entre los extremos en litigio con ocasión de la pretensión de cumplimiento del artículo 56 de la Ley 2466 de 2025.

Ahora bien, respecto de la falta de legitimación en la causa material, esto es si les corresponde cumplir las normas invocadas, será analizada una vez se supere el juicio de procedencia, pues tiene que ver con idoneidad del llamado a cumplir un mandato imperativo e inobjetable.

3. Objeto de la Presente Acción y Planteamiento del Problema Jurídico.

Analizado el acervo probatorio y los argumentos expuestos en la acción de cumplimiento, corresponde a esta Sala determinar en primer lugar la procedencia de la acción de cumplimiento en el caso particular y concreto, para en caso afirmativo analizar si ¿la norma u acto administrativo cuyo cumplimiento se busca contiene un mandato, claro, expreso y exigible respecto de la entidad accionada y si estas incumplieron con lo allí dispuesto?

4. Resolución del Problema Jurídico.

Para resolver la cuestión planteada, la Sala recabará sobre (i) la procedencia de la acción de cumplimiento; (ii) los requisitos para su prosperidad y (iii) el caso concreto.

(i) Procedencia de la acción de cumplimiento.

Esta acción prevista en el artículo 87 Constitucional y desarrollado por la Ley 393 de 1997, tiene como objetivo la materialización de los mandatos imperativos contenidos en actos administrativos o leyes, frente a los cuales los particulares en

¹Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 05001-23-26-000-1994-02321-01 (20104), actor: Sandra Saldarriaga y otros, C.P. Ruth Stella Correa Palacio; sentencia del 9 de febrero de 2012, exp. 50001-23-31-000-1997-06093 01 (21.060), actor: Reinaldo Idárraga Valencia y otros, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 27 de marzo de 2014, exp. 25000-23-26-000-1999-00802-01(28204), actor: Informática Datapoint de Colombia Ltda., C.P. Danilo Rojas Betancourth.

ejercicio de funciones públicas o las autoridades administrativas han sido renuentes en su acatamiento.

Las reglas de procedibilidad de esta acción se encuentran consagradas en los artículos 8 y 9 de la precitada Ley 393 de 1997, así:

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

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

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

Artículo 9º. Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela. Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que, de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante. La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos."

Como puede observarse la procedencia de la acción de cumplimiento atiende a los requisitos de: (i) que no se persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos; (ii) la verificación de que no se trate de derechos que puedan ser protegidos por la acción de tutela (iii) que el afectado no tenga a su disposición otro mecanismo judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o el acto administrativo y (iv) constitución en renuencia a la autoridad demandada.

(ii) Requisitos de prosperidad de la acción de cumplimiento.

En lo que se refiere a los requisitos que deben ser corroborados en sede de la acción de cumplimiento el H. Consejo de Estado² ha manifestado:

"La Ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera inobjetable y, por ende, exigible frente a la autoridad de la cual se reclama su efectivo cumplimiento; que la Administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir; que tal renuencia sea aprobada por el demandante de la manera como lo exige la ley, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio irremediable para quien ejerció la acción."

²Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 13 de agosto de 2014, exp. 76001-23-33-000-2014-00011-01 (ACU), actor: Asociación de Usuarios del Distrito de Adecuación de los Municipios de Roldanillo, La Unión, Toro -ASORUT-, C.P. Susana Buitrago Valencia.

En ese sentido, la jurisprudencia referida ha destacado que la acción constitucional de cumplimiento está sujeta a la verificación de: (i) el deber jurídico incumplido, contenido en una norma con fuerza material de ley o en un acto administrativo, mandato que debe ser inobjetable, preciso y exigible a la autoridad frente a la cual se busca su cumplimiento y (ii) la renuencia en el cumplimiento del imperativo normativo.

(iii) Caso Concreto

La Sala se propondrá a continuación establecer en primer lugar la procedencia de la acción de cumplimiento en el caso particular y concreto, para en caso afirmativo, determinar si la norma cuyo cumplimiento se demanda contiene un mandato imperativo e inobjetable respecto de las autoridades accionadas y si éstas han sido renuentes en su cumplimiento.

Al respecto, es menester indicar que tal como se enunció en el estudio de admisión de la demanda, en el asunto se encuentra acreditado el requisito de constitución en renuencia por parte del accionante, en tanto allegó evidencia de haber interpuesto petición ante el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social el 26 de junio de 2026, así:

II. REQUERIMIENTO

Con fundamento en lo expuesto, respetuosamente se solicita al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Salud y Protección Social que, en un término expedito, den cumplimiento al deber legal establecido en el parágrafo del artículo 56 de la Ley 2466 de 2025 y, en ese sentido, expidan los lineamientos para asegurar la tenencia responsable de animales en entornos laborales, que incluyan como mínimo las condiciones de salud animal, medidas de bioseguridad, protocolos de convivencia, responsabilidades del empleador y del trabajador, y procedimientos ante situaciones de emergencia o conflicto.

III. NOTIFICACIONES

Los suscritos ciudadanos, reciben notificaciones en la Calle 94A No. 13 – 59, Oficina 202 de la ciudad de Bogotá D.C. y en el correo electrónico: nicolas@splabogados.com

Respetuosamente,

CARLOS MARIO SALGADO MORALES
C.C No. 1.015.401.323 de Bogotá D.C.

JHONATHAN FELIPE CÓRDOBA FAJARDO
C.C. No. 1.013.669.383 de Bogotá D.C.

 Outlook

REQUERIMIENTO A CUMPLIR CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY 2466 DE 2025 – SOLICITUD CON EL PROPÓSITO DE CUMPLIR CON EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA INTERPONER EL MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTO

De: Nicolás Acosta <nicolas@splabogados.com>
Fecha: Vie 26/06/2026 11:19
Para: solucionesdocumental@mintrabajo.gov.co; correo@minsalud.gov.co <correo@minsalud.gov.co>
cc: correo@minsalud.gov.co

📎 1 archivo adjunto (218 KB)
VF, Renuencia Art56 Ley 2466.pdf

Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio de 2026.

Señores,
MINISTERIO DEL TRABAJO
Radicado en el correo electrónico: solucionesdocumental@mintrabajo.gov.co
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
Radicado en el correo electrónico: correo@minsalud.gov.co

ASUNTO: REQUERIMIENTO A CUMPLIR CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY 2466 DE 2025 – SOLICITUD CON EL PROPÓSITO DE CUMPLIR CON EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD PARA INTERPONER EL MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Respetados señores:

CARLOS MARIO SALGADO MORALES, mayor de edad, domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado cédula de ciudadanía No. 1.015.401.323, y JHONATHAN FELIPE CÓRDOBA FAJARDO, mayor de edad domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía No. 1.013.669.383, ciudadanos en ejercicio, actuando en nombre propio, por medio del presente escrito respetuosamente acudimos ante ustedes, con el fin de SOLICITAR el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 56 de la Ley 2466 de 2025^[1], relativo a los entornos laborales flexibles, que ordena al Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, expedir los lineamientos para asegurar la tenencia responsable de animales en entornos laborales, y con el propósito de agotar, si la renuencia persiste, con el requisito de procedibilidad para interponer la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Nacional^[2], desarrollada, entre otras, por la Ley 393 de 1997^[3] y la Ley 1437 de 2011^[4] y con fundamento en los términos que se exponen en el documento adjunto.

^[1] "Por medio de la cual se expide la reforma laboral y se dictan otras disposiciones"
^[2] "Artículo 87. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido"

Asimismo, las pretensiones de los accionantes no persiguen el cumplimiento de una norma que envuelva la disposición de un gasto público, sobre el particular, es pertinente destacar que el H. Consejo de Estado ha indicado en sus pronunciamientos lo siguiente:

“(…) Son normas que establecen gastos, aquéllas mediante las cuales las Corporaciones Públicas autorizan las erogaciones que pueden hacerse con cargo al Tesoro. Según el inciso segundo del Art. 345 de la Constitución, no podrá hacerse gasto alguno si no ha sido decretado por el congreso, por las Asambleas departamentales o por los Concejos distritales o municipales. A este tipo de normas es a las que se refiere el Art. 9° de la ley 393 de 1997”³

“(…) el parágrafo del artículo 9° de esa normativa dispone que “la acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”. Así, en relación con la hermenéutica de esa causal de improcedibilidad de la acción de cumplimiento, en algunas oportunidades se ha sostenido que aquella restricción no puede conducir a eliminar el núcleo de protección para el cual fue diseñada, esto es, la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la norma, aun cuando tenga repercusiones económicas. Precisamente por ello, se ha dicho que para un correcto entendimiento de la norma sub júdice deben diferenciarse dos conceptos. De un lado, el de establecimiento o creación de un gasto y, de otro, el de ejecución del mismo. Así, mientras el primero no puede ser objeto de una acción de cumplimiento, en tanto que es un asunto ajeno a la competencia judicial, el segundo sí puede ser exigido por medio de esta acción constitucional, pues en sentido estricto el juez simplemente exige la efectividad de la decisión legislativa o gubernamental de autorizar un gasto público. Entonces, cuando un gasto fue ordenado en la norma y éste fue incorporado en el presupuesto por medio de una apropiación presupuestal, el cumplimiento de esas disposiciones puede hacerse exigible con la acción de cumplimiento, pues el juez no establece directamente el gasto sino que ordena la efectividad del derecho. (...) no en todos los casos en que el débito prestacional comporte una erogación de dinero, se configura la excepción del parágrafo en comento, pues de ser este el entendimiento de la norma, se desnaturalizaría el mecanismo constitucional consagrado en el artículo 87 de la Carta Política, si se tiene en cuenta que, las más de las veces, las conductas exigibles de las autoridades públicas, directa o indirectamente, conllevan una erogación.”⁴

Tampoco es el propósito de presentación de la demanda buscar la efectividad de derechos fundamentales que puedan ser amparados mediante la acción de tutela, razón por la cual, los requisitos generales de procedencia de la acción de cumplimiento se encuentran satisfechos.

No obstante, no debe olvidarse que la naturaleza de este mecanismo constitucional implica que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectiva la observancia de las normas con fuerza de ley o de un acto administrativo (art.87 de la Constitución Política). Sin embargo, pese a que se cumplan los requisitos generales de la demanda anteriormente señalados, a través de la acción de cumplimiento no es posible ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellos que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes.

Estos deberes legales o contenidos en actos administrativos se caracterizan por ser mandatos perentorios, claros y directos a cargo de determinada autoridad, en este caso, un mandato “imperativo o inobjetable” en este caso, en cabeza del Ministerio de Trabajo y Ministerio de Salud y Protección Social.

³ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 29 de enero de 1998. Expediente ACU-127. Consejero Ponente Juan Alberto Polo Figueroa.

⁴ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 26 de febrero de 2004. Expediente ACU-2003-4052. Consejero Ponente Darío Quiñones Pinilla.

Precisado lo anterior, se tiene que la norma cuyo cumplimiento pretende el accionante prevé en su tenor literal lo siguiente:

“Artículo 56. Entornos laborales flexibles. El empleador o la empleadora podrá adoptar dentro de las políticas de bienestar, entornos laborales flexibles, permitiendo el ingreso a los animales de compañía, específicamente perros y gatos.

El ingreso de animales de asistencia, apoyo emocional o uso terapéutico deberá ser permitido por el empleador o la empleadora siempre y cuando el trabajador o la trabajadora presente el certificado que soporte la necesidad de apoyo físico, psicológico o emocional. El documento deberá ser emitido por un profesional de psicología o psiquiatría.

Parágrafo. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, expedirá dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, los lineamientos para asegurar la tenencia responsable de animales en entornos laborales, que incluirán como mínimo: condiciones de salud animal, medidas de bioseguridad, protocolos de convivencia, responsabilidades del empleador y del trabajador, y procedimientos ante situaciones de emergencia o conflicto.”

En esa medida, se evidencia que dicha disposición sí establece un mandato claro, expreso y exigible a cargo de las entidades demandadas, pues, en efecto, identifica de manera taxativa (i) la conducta debida —expedir los lineamientos para asegurar la tenencia responsable de animales en entornos laborales, que incluyan como mínimo: condiciones de salud animal, medidas de bioseguridad, protocolos de convivencia, responsabilidades del empleador y del trabajador, y procedimientos ante situaciones de emergencia o conflicto—; (ii) el plazo para cumplir dicho mandato —doce meses a partir de la entrada en vigencia de la Ley—, (iii) los sujetos llamados a cumplirla, esto es, el Ministerio del Trabajo en coordinación Con el Ministerio de Salud y Protección Social.

Ahora bien, en torno a la controvertida vigencia de la norma, se tiene que la Ley 2466 de 2025 no ha sido decretada inexecutable o derogada por norma posterior, de modo que se encuentra vigente.

De ese modo, es preciso señalar que de un lado, el Ministerio de Salud y Protección Social guardó silencio durante el trámite de primera instancia; sin embargo, la defensa del Ministerio del Trabajo refirió que, tal y como se desprende de la norma incumplida conforme los argumentos de los actores y dada la naturaleza que se predicaría de un acto administrativo reglamentario y de carácter general, es necesario manifestar que, una reclamación de tal naturaleza desconoce el carácter impropio que encierra el mandato normativo señalado, sin dejar a un lado que, la materia a reglamentar implica acciones que van más allá del plazo concedido especialmente en la transición de un gobierno a otro, con cambios de jefe de carteras ministeriales y composición de los equipos que concurren a la reglamentación de un mandato legal que reviste complejidad por sí mismo.

No obstante, es claro que el plazo establecido para dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo, feneció el 25 de junio de 2026, fecha en la cual transcurrieron 12 meses luego de la entrada en vigencia de la Ley 2466 de 2025, conforme lo dispuesto en el artículo 70 de la misma, que en su tenor literal prevé:

“Artículo 70. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga o modifica todas las que le sean contrarias o incompatibles. Se deroga el literal b) del artículo 162 del Código Sustantivo del Trabajo.

(...)

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

DADA, A 25 DE JUNIO DE 2025. (...)

A su vez, no puede perderse de vista que el mandato contenido en la normativa objeto de litigio, fue estructurado en términos plurales e interinstitucionales, exigiendo la concurrencia articulada de las entidades allí señaladas. Esta naturaleza conjunta del deber, lejos de excluir a alguna de ellas de su cumplimiento, es la que precisamente determina que todas deban actuar de manera mancomunada para la expedición del reglamento.

Lo anterior, sin dejar a un lado que, aceptar el argumento del Ministerio del Trabajo en el cual sostiene que la materia a reglamentar implica acciones que van más allá del plazo concedido especialmente en la transición de un gobierno a otro, con cambios de jefe de carteras ministeriales y composición de los equipos que concurren a la reglamentación de un mandato legal que reviste complejidad por sí mismo, conduciría al absurdo de que un mandato legal expreso resulte, en la práctica, inexigible frente a cualquiera de sus destinatarios con ocasión a los cambios de gobierno, lo cual desconocería la eficacia normativa que le es propia y el principio de colaboración armónica entre las autoridades públicas.

Ahora bien, no se evidencian pruebas que permitan acreditar la expedición de los lineamientos para asegurar la tenencia responsable de animales en entornos laborales, que incluyan como mínimo: condiciones de salud animal, medidas de bioseguridad, protocolos de convivencia, responsabilidades del empleador y del trabajador, y procedimientos ante situaciones de emergencia o conflicto, por lo cual, puede afirmarse que no se ha regulado este asunto en los entornos laborales.

En ese orden de ideas, es de destacar que, cada organismo o autoridad del estado cuenta con determinadas facultades y obligaciones dispuestas por el legislador, por lo que es posible imponer a las demandadas que cumpla las obligaciones que le son dadas de acuerdo con sus funciones establecidas.

En ese sentido, es clara la obligación que se ciñe en cabeza del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Salud y Protección Social en virtud del parágrafo del artículo 56 de la Ley 2466 de 2025, de modo que, se ACCEDERÁ a las pretensiones de la demanda formulada por los señores Carlos Mario Salgado Morales y Jhonathan Felipe Córdoba Fajardo, en tanto la acción de cumplimiento entraña un análisis objetivo a través del cual se busca establecer si el deber jurídico incumplido, contenido en una norma con fuerza material de ley, contiene un mandato inobjetable, preciso y exigible a la autoridad frente a la cual se busca su cumplimiento y si ésta ha sido renuente en su acatamiento, situación que, por las razones expuestas en la parte considerativa, sí se presenta en el presente caso.

En consecuencia, se ORDENARÁ a las entidades demandadas que, expidan los

lineamientos para asegurar la tenencia responsable de animales en entornos laborales, que incluyan como mínimo: condiciones de salud animal, medidas de bioseguridad, protocolos de convivencia, responsabilidades del empleador y del trabajador, y procedimientos ante situaciones de emergencia o conflicto.

Por lo que, ante la probada renuencia en el acatamiento de la disposición normativa, se ordenará que en el término de tres (03) meses brinde cabal cumplimiento a la norma descrita.

Finalmente, conforme a lo señalado en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por tratarse de un proceso en el que se ventila un interés público no hay lugar a condenar en costas.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: ACCEDER a las pretensiones de la demanda de cumplimiento formulada por los señores Carlos Mario Salgado Morales y Jhonathan Felipe Córdoba Fajardo, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, en consecuencia, **ORDENAR** al Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social que, en el término de tres (03) meses, expidan los lineamientos para asegurar la tenencia responsable de animales en entornos laborales, que incluyan como mínimo: condiciones de salud animal, medidas de bioseguridad, protocolos de convivencia, responsabilidades del empleador y del trabajador, y procedimientos ante situaciones de emergencia o conflicto.

SEGUNDO: Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997, informándoles que contra esta decisión procede el recurso de impugnación.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS

Magistrado

(Firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente a través de la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA y goza de plena validez conforme al artículo 7 de la Ley 527 de 1999.